جـامـعـة الـشـرق الأوسط
MIDDLE EAST UNIVERSITY

ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني

Disciplinary Procedures Of Public Officer In The Jordanian Legal System

إعداد الطالب

فايز مطلق السليمات

الرقم الجامعي 401010050

إشراف الدكتور

سليم سلامه حتامله

قدمت خطة الرسالة استكمالاً لمتطلبات

الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

2013

تفويض

أنا الطالب فايز مطلق السليمات أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً والكترونياً للمكتبات،أو المنظمات،أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها .

الاسم: فايز مطلق السليمات

التوقيع.................

التاريخ: 2013/6/2

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها

"ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني"

وأجيزت بتاريخ: 2013/6/12

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ الدكتور نزار العنبكي رئيساً جهة العمل جامعة الشرق الاوسط التوقيع

الدكتور سليم سلامه حتامله مشرفاً جهة العمل جامعة العلوم الاسلامية العالمية التوقيع

الأستاذ الدكتور محمد وليد العبادي ممتحناً خارجياً جهة العمل جامعة آل البيت التوقيع

.الإهداء

اهدي ثمرة جهدي هذا

الى . . . اعز مخلوق على قلبي . . . والدتي العزيزة

الى . . روح والدي الطاهرة . . رحمه الله واسكنه فسيح جنانه

إلى . . . . . زوجتي العزيزة . . . وفلذات كبدي . . . أبنائي

الى . . . . جميع من ساعدني بهذا العمل المتواضع

الباحث

فايز مطلق السليمات

الشكر و التقدير

بعد أن أعانني الله عز وجل على الانتهاء من رسالتي هذه أشكر كل من كان له الفضل بعد الله في مساعدتي في إكمال هذا البحث ، فأتقدم بالشكر والعرفان للدكتور((سليم حتامله)) لتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة أن كانت فكرة، فعاش معي لحظات العناء وأعطاني من وقته الثمين الكثير من الرعاية والمساندة والتوجيه الحسن ومن وافر علمه وجهده المتميز وملاحظاته وتوجيهاته القيمة ما كان له الأثر الكبير في إخراجها بهذا الشكل المتواضع فله مني كل الشكر والتقدير.

الباحث

فايز مطلق السليمات

فهرس المحتويات

ملخص الدراسة

ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني

إعداد الطالب: فايز مطلق السليمات

إشراف الدكتور: سليم سلامه حتامله

تناولت هذه الدراسة البحث في ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني ،حيث تم التطرق في بداية الدراسة إلى مفهوم الموظف العام ، وحقوقه وواجباته ، وطبيعة العلاقة التي تربطه بالدولة (الإدارة) ، ومع استقرار الرأي على أن هذه العلاقة علاقة تنظيمية تحكمها أنظمة الوظيفة العامة ، كنظام الخدمة المدنية .

واستناداً لهذه العلاقة القانونية يترتب للموظفين حقوقا على الإدارة واجب الالتزام بها ، ويقابل هذه الحقوق التزامات ملقاة على طائفة الموظفين يتوجب التزامهم بها ، وفي حال التقصير في أداء هذه الالتزامات فمن حق الإدارة مسائلة من يثبت تقصيره وفقاً للإجراءات ،والضوابط المحددة قانوناً.

ومن جانب آخر نجد أن مشرعي الدول أحاطوا السلطة التأديبية بأهمية كبيرة ، عند وضع التشريعات الناظمة للوظيفة العامة بالدولة .

ولم يتوان المشرع الأردني عن كفالة تلك الضمانات ، فقد جسدها في القوانين والأنظمة ، ولم يقف عند هذا الحد بل نجده يسعى دائما لسد ما فات أحكامه من نقص ، واستجلاء ما شابها من غموض تحقيقاً للمصلحة العامة ، لا سيما أن أحكام نظام الخدمة المدنية تجري عليها التعديلات المتتالية خلال فترات زمنية قصيرة .

ومن المفيد الإشارة هنا إلى أن هذه الدراسة جاءت لتقتصر على موضوع ضمانات تأديب الموظف العام ، وفقاً لنظام الخدمة المدنية دون أن تمتد إلى غيره من الأنظمة الخاصة لموظفي بعض الدوائر الحكومية ، سيما أن هذا النظام يعد الشريعة العامة للوظيفة العامة .

Abstract

This study deals with research in the guarantees of discipline public employee in the legal system of Jordan، has been touched in the beginning of the study to the concept of a public official، and his rights and duties، and the nature of the relationship it has with the State (Department) and with the stability of the opinion that this relationship between public officials and state organizational links governed by the laws of public office، as a system of civil service.

According to this relationship legal consequences for employees rights to take into account the management commitment، and matched these rights obligations lying on a range of staff must be committed to them، and in case of default in the performance of these obligations، it is the right of the administration accountable to prove negligence in accordance with procedures and regulations defined by law.

On the other hand، we find that legislators countries they take disciplinary authority of great importance، when developing legislation governing the general function of the state. The legislator did not hesitate to Jordan for ensuring those guarantees، it was her body in the laws and regulations، did not stop at this point but we find it is always trying to fill what he has done

with its provisions of the deficiency، and to elucidate what marred by ambiguity in the public interest، in particular that the provisions of the civil service system under the amendments to the successive periods short time.

It is useful to note here that this study was limited to the issue of public employee discipline guarantees in accordance with the civil service system without Tempted to other regulations to the staff of some government departments، especially which this system is the law of the public office.

الفصل الأول

مقدمة الدراسة

تمهيد :

تستأثر الوظيفة العامة على جانب كبير من الدراسات الخاصة بالقانون الإداري ، حيث يخص قطاع الموظفين بدرجة متقدمة من الاهمية في الدولة الحديثة ، وذلك لتعدد المهام الملقاة على كاهل هذا القطاع في سبيل اشباع العديد من الحاجات العامة.

كما رتب المشرع على عاتق الموظف العام مجموعة من الواجبات الوظيفية الملزمة ، وكذلك قيد المشرع الموظف العام بالعديد من المحظورات التي توجب عليه بذل اقصى درجات العناية لتجنب الوقوع بها ، الامر الذي يجعله محلا للمساءلة التأديبية من قبل سلطات التأديب المختصة حال الاخلال بهذه الالتزامات او القيود.

ويعتبر ما تقدم نتيجة لما تقتضيه مصلحة الإدارة في تسيير المرفق العام بأنتظام واطراد ، ونظرا لما يترتب على العقوبات التأديبية من آثار خطيرة على الموظف ، والتي تمس حقوقه الوظيفية والمالية، فأنه يتوجب احاطة توقيع هذه العقوبات بالضمانات التي تكفل الوصول الى الحقيقة المجردة ، وبالتالي كفالة حقوق الموظف العام.

وهكذا يعتبر التأديب الضمانه الفعالة لالتزام الموظف بواجبات الوظيفة ،فكما يجب أن يكافأ الموظف المجتهد على اجتهاده ، بالترفيع وغيره ، فإنه من الضرورة بمكان معاقبة الموظف المهمل بسبب اهماله ، بالعقوبة المناسبة.

وبناءً على ما تقدم فقد تضمن هذا الفصل ثلاثة مباحث ، الأول يتناول الإطار المنهجي للدراسة، في حين يتناول المبحث الثاني، الإطار النظري لها، والدراسات السابقة في هذا المجال ، أما المبحث الثالث، فيبين محتويات الدراسة تحت عنوأن تنظيم فصول الدراسة.

المبحث الأول

الإطار المنـهجي للدراسة

مشكلة الدراسة :

قد يجد الموظف العام نفسه في نزاع مع المؤسسة التي يعمل بها سواء من ناحية اختصاصاته القانونية أو من ناحية حقوقه وامتيازاته ، وقد تتخذ المؤسسة إجراءات إدارية ضد الموظف فيثور السؤال حول صحة الإجراءات المتخذة تجاه الموظف العام ، وما الضمانات التي تكفل صحة هذه الإجراءات وكفايتها الصادرة من الجهات المختصة، سواء أكانت سلطه رئاسية، أم مجالس تأديبية، وتحديد الضمانات السابقة أو المعاصرة أو اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي، ومدى استجابة التشريع الاردني للموازنه بين اهمية هذه الضمانات من جهة ، والاعتبارات الإدارية التي قد تتعارض مع هذه الضمانات من جهة اخرى ، كذلك تتكشف لنا كيفية الوصول الى سياسة تأديبية صحيحة، يتحقق من خلالها التوازن بين حسن سير المرافق العامه بانتظام واطراد من جهة وضرورة توفير قدر معقول من الضمانات التأديبية للموظف موضوع المساءلة، من جهة أخرى.

أهداف الدراسة :

1. إلقاء الضوء على مفهوم الموظف العام في الفقه الإداري والقضاء الإداري والتشريعات التي أوردت تعريف يحدد المقصود بالموظف العام وطبيعة علاقته بجهة الإدارة .
2. توضيح الشروط الواجب توافرها في الشخص حتى يعتبر موظفاً عاماً.

3. عرض الواجبات الوظيفية الملقاة على كاهل الموظف العام والمسؤولية التأديبية للموظف العام وما تتضمنه هذه المسؤولية من تحديد السلطة المختصة باتخاذ الإجراءات التأديبية وضمانات المساءلة التأديبية .

4. الوقوف على ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني،وتسليط الضوء عليها سواء الضمانات السابقة أو المعاصرة أو اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي ، ومناقشتها وتحليلها ومحاولة اظهار مواطن القوة والضعف في تشريعات الوظيفه العامه المختصه بالاردن، من اجل اقتراح الحلول الناجعه.

5. حفظ النظام داخل المجتمع الوظيفي وما له من أثر بالغ على حسن سير العمل داخل المرافق العامة .

6. كما وتهدف هذه الضمانات إلى تنمية الجهاز الإداري وذلك عن طريق وضع القواعد الكفيلة بتحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة و مصلحة الموظف ،من خلال ايجاد سياسة تأديبية سليمة ، قوامها تحقيق الموازنة بين مبدأ الفعالية التي تسعى اليه الإدارة لضمان سير المرافق العامة من جهة ، ومبدأ الضمان الذي يسعى لتوفير أكبر قدر من الضمانات للموظف العام أثناء المحاكمة التأديبية.

أهمية الدراسة:

تظهر أهمية الدراسة من خلال الكشف عن مسؤولية الموظف العام عن أداء مهمته الوظيفية في نطاق القانون الإداري في جملة من العناصر التأصيلية التي تتعرض لحقيقة هذه المسؤولية من جهة،والأهمية الواقعية في التطبيق الفعلي لأحكام القوانين والأنظمة من جهة أخرى.

كما تنبع أهمية هذه الدراسة من اعتبار الموظف العام إحدى صور المسؤولية، وتقابل تلك الضمانات التأديبية الممنوحة لحماية الموظف العام من خلال القوانين والأنظمة المحددة تشريعياً وقضائياً.

منهجية الدراسة :

منهجية البحث في هذه الدراسة تعتمد بشكل كبير على إتباع المنهج الوصفي التحليلي ، حيث يعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي الذي يهدف إلى وصف وتشخيص موضوع البحث من مختلف جوانبه ، وكافة أبعاده ، كما ويعتمد البحث على المنهج المقارن حيث سيتم إبراز بعض الجوأنب المتعلقة بالموظف العام والواجبات الوظيفية والسلطات التأديبية وضمانات التأديب في عدد من الأنظمة القانونية وذلك حتى يتم دراسة الموضوع بالشكل المطلوب وسوف نعتمد في هذا المنهج على النصوص التشريعية والاجتهادات الفقهية والأحكام القضائية .

أدوات الدراسة

تعتمد الدراسة على الأدوات التالية : نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته ، وقانون محكمة العدل العليا رقم(12) لسنة 1992، وقرارات المحاكم، والاجتهادات الفقهية .

أسئلة الدراسة :

هنالك عدة إشكاليات يمكن طرحها كأسئلة :

1. ما المقصود بالموظف العام، وما هي الواجبات الملقاة على عاتقه ، وطبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة العامة؟

2. ما الأعمال التي تعد خرقاً للواجب الوظيفي والتي يمكن أن يرتكبها الموظف العام، وما الطرق التي تحدد مسؤولية الموظف العام عن الخرق للواجب الوظيفي؟

3. ما الجهة التي تحدد مسؤولية الموظف العام عند ارتكابه مخالفات التأديبية؟

4. ما الضمانات التي تكفل صحة الإجراءات المتخذة تجاه الموظف العام من الجهات المختصة سواء أكانت سلطة رئاسية أم مجالس تأديبية ، وسواء أكانت هذه الضمانات سابقه او معاصره او لاحقه لتوقيع الجزاء التأديبي؟

5. ما هي المخالفة التأديبية ، وماهي الجهات المختصة بالتأديب في التشريعات الاردنيه؟

6. ما موقف المشرع الاردني من الضمانات التأديبية؟ وما هي الإجراءات التي كفلتها التشريعات الاردنيه لتحقيق الضمانات؟

حدود الدراسة : الزمانية والمكانية:

تتناول هذه الدراسة الموظف العام فقط، وهي بالتالي لا تتعلق بأي طائفة من الموظفين غير عاملة في وظيفة دائمة تخدم في مرفق إداري عام تديره الدولة أو سلطة إدارية إدارة مباشرة، وغير معين من السلطة العامة المختصة، وهذه الشروط التي حاول الفقه والقضاء الإداريين تحديدها لاعتبار الشخص موظفاً عاماً ، وذلك لتفاوت التعريفات الواردة بشأن تعريف الموظف العام سواء في الدستور أو قانون العقوبات أو نظام الخدمة المدنية .

وبالتالي تشمل هذه الدراسة الموظف الدبلوماسي أو القنصلي العامل خارج حدود إقليم دولته (بصفته الرسمية أي ممثلاً لدولته) ولا تشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً .

وبناءً على ما تقدم فأن الحدود المكانية لهذه الدراسة هي المملكة الأردنية الهاشمية أما الحدود الزمانية فتبدأ من صدور نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 ،وحتى صدور النظام المعدل لنظام الخدمة المدنية الحالي رقم (52) لعام 2011 .

محددات الدراسة:

تهتم هذه الدراسة ببيان أهم الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام القانوني الأردني،حيث يقوم الباحث بدراسة وتوضيح ماهية الموظف العام ، من حيث تحديد المقصود بالموظف العام، وتبيان طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة العامة، وتبيان الواجبات الملقاة على عاتقه، والتعريف بالمخالفة التأديبية وصلتها بالجريمة الجزائية، ودراسة السلطات التأديبية واختصاصها التأديبي، وتبيان أهم الضمانات التي تناولها النظام ،ويتحدد بالتالي مجالها التطبيقي في القواعد التي تضمنها نظام الخدمه المدنيه الاردني رقم (30) لسنة2007 وتعديلاته.

مصطلحات الدراسة :

المرفق العام:

1. "عبارة عن مشروع يعمل بأنتظام واطراد ، تحت إدارة شخص عام ،وبأسلوب السلطة العامة، إذا كان يشبع حاجة عامه ، مع خضوعه لنظام قانوني عام"([1]).

2. الموظف العام :

"الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو بموازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً".([1])

---

[1] – د. كنعان، نواف ، (2002) ، القانون الإداري الكتاب الاول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلميه الدوليه للنشر والتوزيع ، عمان ، ط1.

3. المخالفة التأديبية:

"المقصود بها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها وكرامتها المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الإدارية وغير الإدارية كما وتشمل مخالفة الواجبات التي يقتضيها حسن إنتظام واطراد العمل في المرافق العامة"([2]).

4. سلطات التأديب (السلطة الرئاسية – مجالس التأديب) :

هي سلطات التأديب التي وردت في المادة 142 والمادة 146 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

5. ضمانات التأديب :

هي الضمانات التي وردت في المادة (140) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

6. **الجزاءات التأديبية:** العقوبات التأديبية التي تفرض على مرتكبي المخالفات الإدارية من الموظفين ، وتكون ذات طبيعة مالية أو أدبية أو منهية للرابطة الوظيفية.([3])

---

[1]– المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] – د. الملط ، محمد جودت ، (1967) ، المسؤولية التأديبية للموظف العام،رسالة دكتوراة،كلية الحقوق ، جامعة القاهره.

[3] – حتامله، سليم سلامه (1994)، رسالة ماجستير بعنوان "طعون الموظفين أمام القضاء الإداري الأردني واللبناني " دراسة مقارنة، كلية الحقوق، الجامعة اللبنانيه، لبنان، بيروت، ص85.

المبحث الثاني

الإطار النظري والدراسات السابقة

سيتناول الباحث في هذه الدراسة الحديث عن ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني في خمسة فصول :

سيقوم الباحث بتخصيص الفصل الاول لتنظيم فصول الدراسة بينما **سيتطرق في الفصل الثاني** للحديث عن مفهوم الموظف العام وعلاقته بالإدارة ويتضمن ثلاثة مباحث رئيسية ، ففي المبحث الأول : نأتي على مفهوم الموظف العام وندرس المفهوم القانوني للموظف العام في مطلب أول و المفهوم القضائي للموظف العام كمطلب ثاني والمفهوم الفقهي للموظف العام كمطلب ثالث .

وفي المبحث الثاني : طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام بالإدارة وتبيان فيما اذا كانت العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة على أنها علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص كمطلب أول ام علاقة تنظيمية كمطلب ثاني، وواجبات الموظف العام كمطلب ثالث .

وفي المبحث الثالث : التعريف بالمخافة التأديبية وصلتها بالجريمة الجزائية نتناول في المطلب الأول التعريف بالمخافة التأديبية وفي المطلب الثاني صلة المخالفة التأديبية بالجريمه الجزائيه ، بينما سيتناول المطلب الثالث العقوبات التأديبية.

أما الفصل الثالث سيكون مدار البحث سلطات التأديب، والاختصاص التأديبي ، وهو مكون من مبحثين:

– **المبحث الأول** : سيكون مدار البحث السلطات التأديبية في مجال الوظيفة العامة ففي المطلب الأول سيتم تناول دراسة السلطة التأديبية الرئاسية كمطلب أول ودراسة المجالس

التأديبية كمطلب ثاني والمحاكم التأديبية كمطلب ثالث والسلطات التأديبية في النظام القانوني الاردني كمطلب رابع.

– **المبحث الثاني** : الاختصاص التأديبي، في المطلب الاول سيتم دراسة مباشرة التحقيق ، وفي المطلب الثاني أثار التحقيق وفي المطلب الثالث المحاكمة التأديبية اما المطلب الرابع فسيتناول دراسة التصرف في نتائج التحقيق.

الفصل الرابع : يستعرض الباحث في هذا الفصل ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني وذلك في مباحث ثلاث .

المبحث الأول : سيكون مدار البحث الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي وتتمثل هذه الضمانات بمواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه كمطلب أول، والتحقيق معه كمطلب ثاني، واطلاعه على ملف التأديب في المطلب الثالث ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه كمطلب رابع .

المبحث الثاني : الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء وتشمل الحياد كمطلب أول ، والنص على العقوبة تشريعاً كمطلب ثاني ،وتسبيب القرار التأديبي كمطلب ثالث، وحدة العقوبة وتناسبها مع المخالفة التأديبية كمطلب رابع.

المبحث الثالث: الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي والمتمثلة بالتظلم الإداري كمطلب أول والطعن القضائي كمطلب ثاني .

الفصل الخامس: سيخصص هذا الفصل للخاتمه،والنتائج،والتوصيات،والمراجع.

الدراسات السابقة :

هنالك العديد من الدراسات التي تناولت المسؤولية التأديبية للموظف العام وعلى شكل دراسة مقارنة بين أكثر من نظام قانوني ومن هذه الدراسات :

1- دراسة العتوم،منصور ابراهيم(1984)، بعنوان(المسؤولية التأديبية للموظف العام- دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا وفرنسا)، مطبعة الشرق،عمان،ط1.

لجأ المؤلف في هذه الدراسة تحقيقاً للفائده الى إجراء مقارنة نظام المسؤوليه التأديبية في الاردن مع نظام المسؤوليه التأديبية في كل من سوريا ومصر وفرنسا، وتعرضت هذه الدراسة لبيان مفهوم الموظف العام في التشريع ، والقضاء الإداري، والفقه الإداري، بالأنظمه التي شملتها الدراسة، وبيان المسؤوليه القانونيه التي يتعرض لها،ودراسة أوجه الشبه والاختلاف بين هذه المسؤوليات ، بهدف تحديد نطاق المسؤولية التأديبية،ومدى استقلالها عن غيرها من المسؤوليات، ومدى انتمائها للقانون الإداري.

كما وتطرقت الدراسة لبيان واجبات الموظف العام داخل نطاق الوظيفه،وواجباته خارج نطاق الوظيفه ، وتضمن الدراسة أساس المسؤولية التأديبية (الخطأ التأديبي)،وأثر المسؤولية التأديبية (الجزاء التأديبي)، وتناولت الدراسة السلطات المختصة باتخاذ الإجراءات التأديبية في الأنظمة مدار الدراسة، كما وتناولت الإجراءات التأديبية، وفي نهاية الدراسة تم بحث ضمانات المساءلة التأديبية.

أما فيما يتعلق بهذه الدراسة فقد هدفت الى إبراز أهم الضمانات التأديبية التي كفلها نظام الخدمة المدنية رقم(30) لسنة2007 وتعديلاته للموظف العام سواء منها السابقة أو المتزامنة أو

اللاحقة لإيقاع العقوبة التأديبية، وذلك للحد من تعسف السلطة العقابية الرئاسية منها أو المجالس التأديبية ،مع بيان مدى تأثير وجود تلك الضمانات وكفايتها للحد من إساءة استخدام الجهات المختصة بإيقاع العقوبة التأديبية لصلاحياتها.

2- دراسة العجارمه،نوفان العقيل، (2007)، بعنوان (سلطة تأديب الموظف العام- دراسة مقارنة لسلطة تأديب الموظف العام في الأردن ومصر وفرنسا)،دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،ط1.

تطرقت الدراسة لمفهوم الموظف العام في كل من الأنظمة القانونية مدار الدراسة – التشريع الفرنسي، والمصري، والاردني ، سواء في القانون، أو القضاء، أو الفقه، كما وتضمنت الدراسة المسؤولية التأديبية وأثرها، وما يتفرع عن هذا الباب فيما يتعلق بالواجبات الوظيفية الايجابية منها والسلبية ، وكذلك الخطأ التأديبي والجزاء التأديبي كما وتضمنت الدراسة إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية ابتداءً بالتعريف بالسلطة التأديبية وبيان الأساس القانوني لها مروراً بالإجراءات التأديبية ، وأخيراً وليس آخراً تم التطرق إلى ضمانات المسائلة التأديبية سواء السابقة أو المعاصرة أو اللاحقة على إيقاع الجزاء التأديبي.

وبما أن هذه الدراسة جاءت كدراسة مقارنه فسوف استقل بدراسة ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني والتركيز ما أمكن على التعديلات المتكررة التي طرأت على النظام والتي حصل أخرها من خلال النظام المعدل لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لعام2007 .

3. دراسة الزعبي،مخلد ابراهيم،(2007)،بعنوان(جريمة استثمار الوظيفة في القانون الأردني والتشريعات المقارنة)،دار الثقافة للنشر والتوزيع.

تناولت هذه الدراسة جريمة استثمار الوظيفة في القانون الأردني والتي يصنفها قانون العقوبات الأردني من الجرائم الواقعة على الإدارة العامة كما أنها تقع ضمن الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وذلك بالنظر الى ما ينجم عن ارتكاب هذه الجريمة من أثار وأضرار على الفرد والمجتمع من ناحية وعلى الوظيفة العامة ونزاهتها وحيادها من ناحية أخرى .

ونرى أن العلاقة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية من الأهمية بحيث لا يمكن ان يغفل عنها أي باحث في موضوع تأديب الموظف العام، كما ان لها أهمية كبيرة من الناحية العملية،وذلك نظراً للصلة الوثيقة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية ،والتأثير المتبادل بينهما،لا سيما حين يعاقب الموظف جنائياً وتأديبياً عن ذات الفعل.

4. دراسة كنعان،نواف(2008)، بعنوان (النظام التأديبي في الوظيفة العامة)، دار إثراء للنشر والتوزيع،عمان،ط1.

قد يرتكب الموظف العام ذنباً إداريا وحينئذ قد يخضع لإجراءات التحقيق التأديبي وتفرض عليه السلطة المختصة الجزاء التأديبي المناسب في حال ادأنتة، إلا أن هذا الذنب الإداري او المخالفة المسلكية قد تشكل ايضاً مخالفه جزائية ينص عليها قانون العقوبات، وفي هذه الحالة تظهر إشكالية العلاقة بين الدعوى التأديبية بالدعوى الجزائية، ولا شك في أن الموضوع يتعلق بصالح المرفق العام،وإذا ما كان ثمة وجه جزائي في المخالفة المسلكية، فأنه ليس من المنطق إبقاء موظف ارتكب جرماً يشين سمعته ويضر بسمعة هذا المرفق على رأس عمله في هذا المرفق وعلاوة على هذا فأن هذا الموضوع يتعلق بضمانات قانونية وقضائية للموظف المتهم

أثناء إحالته للجهة التأديبية المختصة،ولو افترضنا أن الموظف المتهم قد أحيل إلى القضاء المختص وحكم هذا القضاء بأنعدام الوجود المادي للواقعة التي يحاكم بها الموظف وأنه لا وجه لإدانته وقرر الحكم ببراءته، فما هو اثر البراءة على وضعه الوظيفي.

وبالتالي فأن أهم ما يميز هذه الدراسة هو التركيز على محاور محددة بحيث يتم دراسة هذه المحاور بشكل مفصل سواء فيما يتعلق بمفهوم الموظف العام في القانون أو الفقه وطبيعة علاقته بالإدارة العامة وتحديد واجباته الوظيفية والإلتزامات الملقاة على عاتقه ، والضمانات التي تكفل قيامه بهذه الواجبات على اتم وجه وكذلك الضمانات التي تكفل حقوقه حال إخلاله بواجبات وظيفته،والتركيز كذلك على سلطات التأديب في النظام القانوني الأردني سواء كانت هذه السلطات رئاسية او مجالس التأديب .

5- دراسة الجمعات ،اكرم محمود ،(2010)، بعنوان (العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية) رسالة ماجستير منشوره، جامعة الشرق الأوسط،عمان، الاردن.

تناولت هذه الدراسة البحث في العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية حيث يرى الباحث أن إشكالا يثور عندما يرتكب الموظف العام جرما او ذنبا يشكل بنفس الوقت جرما تأديبيا وجرما جنائيا ، حيث يترتب على ذلك معاقبته جنائيا وتأديبا عن نفس العمل .

وتوصل الباحث الى أن الجريمة التأديبية تستقل عن الجريمة الجنائية بالطبيعه والاركان والإجراءات ،إلا أنه وبالرغم من هذه الاستقلالية وأوجه الاختلاف بينهما الا أنه يوجد علاقات متشابكة ومعقده بين الجريمتين وأن للاحكام الجنائية القطعيه حجتها امام سلطات التأديب ، فللحكم الجنائي الصادر بالإدانة اثره في أنهاء الدعوى التأديبية او ايقافها ، اما الاحكام الجنائية

الصادرة بالبراءة فتختلف من حيث ما اذا كانت البراءة لإنتفاء الوجود المادي للوقائع الذي يتمتع بالحجيه امام سلطات التأديب ، اما احكام البراءة للشك او عدم كفاية الادله او العيب في الشكل وبطلان الإجراءات او لتخلف احد اركان الجريمة الجنائيه فأنها ليست لها حجيه امام سلطات التأديب وليس دليلا على أن الموظف لم يرتكب الجرم او الذنب التأديبي المنسوب اليه وبالتالي لا يمنع من محاسبته ومعاقبته تأديبيا عن ذلك الجرم او الذنب التأديبي.

وقد تبين لنا ان النظام الجنائي يستقل استقلالاً تاماً عن النظام التأديبي ،وذلك لاختلاف كل من النظامين في أساسهما والغاية منهما ،ونوع العقوبة التي يتم توقيعها بأسمهما ،والحجية للحكم الجنائي تكون بثبوت أو نفي التهمة.

الفصل الثاني

مفهوم الموظف العام وعلاقته بالإدارة

مقدمة:

تنفذ السلطه الإدارية سياستها العامه وتشغل مرافقها العامه عن طريق عدد من العاملين لديها ، حيث تم الاصطلاح على تسميتهم بالموظفين العموميين ، ويخضع هؤلاء الموظفون لنظام قانوني خاص بهم ، يحدد مراكزهم ، ويرتب شؤون وظائفهم في أغلب دول العالم ، وتختلف هذه الطائفة من الموظفون العموميون بصفتهم عمال دولة، وعمال سلطة ادارية اختلافاً كبير عن عمال المشروعات الخاصة المملوكة للأفراد والجماعات الخاصة ، هذا من جانب ، ومن جانب آخر يهدف العمل في خدمة الدوله الى تحقيق المصلحه العامه والتي تتلخص في ضمان سير الاجهزة الإدارية في الدولة بطريق منتظم خدمةً للهدف التي تسعى الدولة لتحقيقه ألا وهو تحقيق رفاهية الأفراد وتحقيق القوة والازدهار للدولة ([1]).

هذا وقد وضعت العديد من التعريفات الفقهية للموظفين العموميين ، فذهب جانب من هذه التعريفات الى القول بأن الموظفين العموميين هم عمال المرافق العامه ، وذهب جانب ثان الى القول بأن الموظفين العموميين هم الاشخاص الذين يخضعون في علاقتهم مع الدوله لقواعد القانون العام ، وذهب إتجاه ثالث إلى القول بأن الموظفين العموميين هم الذين يتقاضون رواتبهم من خزينة الدوله .([2])

---

[1]- الحلو، ماجد راغب ،(1996)،القانون الإداري، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية ، ص212.

[2]- الزعبي، خالد سماره ،(1992) ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية،عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط2 .ص 181-182.

وفي ضوء هذا التصور سوف اقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الاول: مفهوم الموظف العام .

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام والإدارة .

المبحث الثالث: التعريف بالمخالفة التأديبية وصلتها بالجريمة الجزائية.

المبحث الاول

مفهوم الموظف العام

يُعد الموظف العام الركن الأساسي في هذا البحث ، حيث أن خضوعه للتأديب مرتبط بشكل أساسي باكتسابه هذه الصفه – صفة الموظف العام – وبالتالي طالما أن الرابطة الوظيفية قائمة بين الموظف العام والاداره يتوجب عليه القيام بواجباته الوظيفية على أكمل وجه، ويترتب على الإدارة حقوق تجاه الموظف يتعين عليها الوفاء بها واحترامها ، ويترتب على إخلال الموظف بالواجبات والمسؤوليات توقيع الجزاء التأديبي بحقه من السلطة التأديبية المختصة . ([1])

فإذا انتهت الرابطة الوظيفية لم يعد مكان للتأديب وبالتالي فأن انتهاء هذه الرابطة يحول دون معاقبة هذا الموظف وفقا للقوانين، والأنظمة المعمول بها والتي يخضع لها الموظفين العاملين داخل الدولة .

وبناءً عليه فأن الجزاء التأديبي الذي يوقع على الموظف العام يتطلب دراسة الموظف العام، وتحديد ما المقصود بهذا الموظف ؟ وتحديد المفهوم القانوني والمفهوم القضائي والمفهوم الفقهي للموظف العام ، وبيان الشروط الواجب توافرها في الشخص لاعتباره موظفاً عاماً .

وهكذا يدور البحث في هذا المبحث في ثلاثة مطالب نعالج في المطلب الاول المفهوم القانوني للموظف العام وفي المطلب الثاني المفهوم القضائي وفي المطلب الثالث المفهوم الفقهي للموظف العام.

---

[1] – العجارمه، نوفان العقيل،(2007) سلطة تأديب الموظف العام –دراسة مقارنه–عمان،دار الثقافه للنشر والتوزيع،ط1،ص 20 .

المطلب الأول

المفهوم التشريعي للموظف العام

بالرغم من كثرة التشريعات التي تتناول الوظيفة العامة والموظف العام إلا أن اغلب هذه التشريعات لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام تحدد بموجبه المقصود بالموظف العام ، حيث يقتصر كل تشريع على تحديد الموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط .

وترجع صعوبة تحديد معنى الموظف العام الى اختلاف الأنظمة الإدارية داخل الدولة الواحدة كما أن نظرة القانون الإداري للموظف العام تختلف عن غيرها من القوانين إضافة الى الطبيعة المتغيرة للقانون الإداري والتي تختلف من دولة الى أخرى أو حتى في الدولة نفسها من وقت لأخر حسب تطور الإدارة والحكم . ([1])

وبناءً على ما تقدم سوف نتعرف على مفهوم الموظف العام في التشريع الأردني : حيث أورد المشرع الأردني تعريف الموظف العام وفقا لقانون العقوبات يختلف عن تعريفه في نظام الخدمة المدنية.

أولاً: تعريف الموظف العام في قانون العقوبات الأردني :

عرف المشرع الجزائي الأردني الموظف العام بالقول : " يعد موظفا بالمعنى المقصود في هذا الباب (باب الجرائم التي تقع على الإدارة العامه) كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة....([2])

[1] – كنعان،نواف،(2005) ، القانون الإداري–اللكتاب الثاني، عمان،دار الثقافه للنشر والتوزيع،ط1،ص 28.

[2] – المادة (169) قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة1960 والمعدل بالقانون رقم(8) لسنة2011 .

والملاحظ هنا أن المشرع الجزائي قد منح الموظف العام مفهوما واسعا بحيث يشمل كل شخص يعمل في أي مصلحة من مصالح الدولة والهدف من ذلك هو حماية المرافق العامه وضمان سيرها بأنتظام واطراد تحقيقا للصالح العام ، ولأهمية وخطورة الواجبات الملقاة على كاهل الموظف العام .

وتجدر الإشارة هنا الى أن مسلك المشرع الجنائي في توسيع النطاق الشخصي للتجريم بخصوص الجرائم التي نص عليها بحيث تشمل كافة الأشخاص المكلفين بخدمة عامه هو محل أنتقاد من جهة فقهاء القانوني الإداري كون هذا التوسع ينال من المعنى الاصطلاحي المتعارف عليه للموظف العام . ([1]).

ثانياً: تعريف الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني :

عرف نظام الخدمة المدنية المعدل رقم (37) لسنة2007 وتعديلاته في المادة الثانية منه ، الموظف بالقول: " هو الشخص المعين من المرجع المختص في وظيفة مدرجه في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامه أو موازنة إحدى الدوائر ، بما في ذلك الموظف المعين بعقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرا يوميا). ([2])

وجاءت المادة (3) من هذا النظام لتقرر سريان أحكامه على الموظفين المدرجة وظائفهم ورواتبهم في جدول تشكيلات الوظائف لأي دائرة من الدوائر التي تخضع لأحكام نظام الخدمة المدنية ، كما تسري أحكام هذا النظام على موظفي أي مؤسسة رسمية عامة ليس لها نظام موظفين خاص بها .

---

[1] – د. العجارمه،نوفان العقيل، مرجع سابق، ص241.

[2] – المادة رقم (2) من نظام الخدمه المدنيه الأردني رقم(37) لسنة 2007 وتعديلاته.

وبالرجوع للمادة (2) من نظام الخدمة المدنية نجد أن هذه المادة قد قسمت الموظفين الى قسمين :

القسم الأول : موظفين دائمين ، وهم الذين يعينون بوظائف دائما ذات درجات محددة في جدول تشكيلات الوظائف .

القسم الثاني : موظفين بعقود ، وهم الذين يعينون بعقود في وظائف مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف ويشمل كذلك الموظفين المعينين على حساب المشاريع ، أو على حساب رواتب الموظفين المنفكين عن العمل ، بسبب الإعارة أو الإجازة الدراسية ، أو الإجازة دون راتب .

ونلاحظ أن المشرع الأردني بين فئات الموظفين الخاضعين لأحكام نظام الخدمة المدنية ، ووضع تعريف لمفهوم الموظف العام في نفس الوقت حيث اشترط لاكتساب الشخص صفة الموظف العام وجوب توافر الشرطين التاليين :

1- أن يكون هذا الشخص معينا من المرجع المختص بالتعيين ، حيث يعتبر صدور القرار من الجهة المختصة بالتعيين بطريقة مشروعة شرطا أساسيا لاكتساب الشخص صفة الموظف العام بعد توافر شروط التعيين وذلك أياً كانت السلطة المختصة بالتعيين (رئيس الوزراء ، الوزير ....) وأيا كان أسلوب الالتحاق بالوظيفة العامة (الأنتخاب، امتحأنات التوظيف، ...)([1]).

2- أن تكون الوظيفة المعين عليها الشخص مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف – سواء كانت هذه الوظيفة دائمة او مؤقتة- الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة او موازنة احدى الدوائر ، بما في ذلك الموظف المعين بعقد .

---

[1] – لمعرفة المرجع المختص بالتعيين مراجعة الفصل التاسع من نظام الخدمه المدنيه رقم(30) لسنة2007 وتعديلاته.

ويترتب على هذا الشرط النتيجتين التاليتين :

أ- أن تكون الوظيفة من وظائف إحدى المرافق العامه التي تدار إدارة مباشرة من قبل الدولة أو إحدى المؤسسات التابعة لها ويترتب على ذلك أن العاملين بالمرافق العامه التي تدار بأسلوب الامتياز أو الاستغلال الغير مباشر أو بأسلوب شركات الاقتصاد المختلط(الشركات المساهمة العامة) لا يعتبرون موظفين عموميين .([1])

ب- عدم اشتراط المشرع الأردني دائمية الوظيفة لاعتبار الشخص موظفا عاما ، فقد أسبغ صفة الموظف العام على كافة العاملين بالمرافق العامه بقطع النظر عن دائمية أو عدم دائمية الوظيفة التي يشغلها الموظف ، وذلك باستثناء الاشخاص الذين يتقاضون أجور يومية ([2]).

المطلب الثاني

المفهوم القضائي للموظف العام

يمتاز القانون الإداري بميزة لا تتوافر بغيره من القوانين ، تتلخص بإن مبادىء القضاء ساهمت في تطوير القانون الإداري وبناء نظرياتة ، وقد تصدى القضاء الإداري لمفهوم الموظف العام ، فذهب القضاء الإداري الفرنسي لمحاولة وضع تعريف لمفهوم الموظف العام ، اضافة الى بيان العناصر الاساسية المطلوب توافرها في الشخص لكي يكتسب صفة الموظف العام ، وقد تأثر عند تعريفه للموظف العام بالافكار الاساسية التي يستند اليها نظام الوظيفة

---

[1] - د.شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري،دار وائل للنشر والتوزيع،عمان،ط1، ص60.

[2] - د. العجارمه، نوفان العقيل،سلطة تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص26.

العامة في فرنسا ، حيث تعتبر الوظيفة العامه رسالة وخدمة ينقطع لها الموظف ويكرس لها جلّ نشاطه([1]) .

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه (يعد موظفا عاما كل شخص يعهد اليه بوظيفة دائمة داخلة في الكادر وتكون في خدمة مرفق عام) وعرف الموظف العام ايضا بأنه هو ذلك المستخدم في وظيفة دائمة تابعه لاحد كوادر المرفق العام ، وقد اشترط مجلس الدولة الفرنسي بأن يكون المرفق العام مرفقاً ادارياً لاعتبار الشخص موظفا عاما ، اما بالنسبة لموظفي المرافق الاقتصادية (كالمرافق الصناعية والتجارية) ، فقد فرق مجلس الدولة بين شاغلي وظائف الاداره والتوجيه والمحاسبة ، حيث أسبغ عليهم صفة الموظف العام ، اما باقي العمال فقد اعتبرهم إجراء يخضعون لإحكام القانون الخاص ، وتختص المحاكم المدنية بمنازعاتهم ،ويتبين لنا أن مجلس الدولة الفرنسي يشترط توافر الشروط التالية لاكتساب الشخص صفة الموظف العام :

1-أن يكون المرفق العام مرفقاً إدارياً .

2- أن تكون الوظيفة دائمة .

3- أن تكون الوظيفة داخلة ضمن الكادر،أي يجب أن يكون الشخص مندمجا بالهرم الإداري ، ويتحقق هذا الاندماج من خلال تثبيته بالوظيفة .([2])

أما فيما يتعلق بالقضاء الإداري المصري فقد أفتت إدارة الفتوى بمجلس الدولة المصري " بأن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص،ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة إلا إذا كانت

[1] - د. مصطفى،علي(1981)،الوظيفة العامة في النظام الاسلامي وفي النظم الحديثة،مطبعة السعادة،القاهرة،ط1،ص134.
[2] - د. العجارمه،نوفان العقيل،سلطة تأديب الموظف العام،المرجع السابق،ص27.

علاقته بالحكومة مستقرة ودائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ".

وقد عرفته أيضا بأنه من يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة أو أحد ،أشخاص القانون العام ، كما عرفت محكمة القضاء الإداري المصري الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر .([1])

كما تعرضت المحكمة الإدارية العليا المصريه بتعريف الموظف العام في الكثير من احكامها ، ويستخلص من هذه الأحكام أن الموظف العام هو الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق الاستغلال المباشر .

وبناءً على ما سبق نستخلص من تعريفات القضاء الإداري المصري بأنه يتوجب توافر العنصرين التاليين لإعتبار الشخص موظفاً عاماً وهما :

1- أن يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام يدار من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

2- أن يدار هذا المرفق بالطريق المباشر ([2]).

ومن جانبها تصدت محكمة العدل العليا الأردنية ، لتحديد مفهوم الموظف العام ، فقد عرفت الموظف العام بمناسبات كثيرة ، وقضاؤها مستقر في هذا الشأن على أن الموظف العام هو أن

---

[1] - الفتوى رقم (636)،الصادرة بتاريخ1959/12/19 ،مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة،1960-1970.

[2] - من أحكام محكمة القضاء الإداري حكمها بالطعن رقم1414 تاريخ1973/2/8 مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة،ص141.

كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ([1]).

وقد عرفت محكمة العدل العليا الأردنية الموظف العام بالقول " هو الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره احد أشخاص القانون العام ، وهذا التعريف ينسحب على موظفي المرافق التي تديرها الدولة ، ممثلا بسلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، كما ينسحب أيضا على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتبرة من أشخاص القانون العام " ([2]).

المطلب الثالث

المفهوم الفقهي للموظف العام

وضع العديد من الفقهاء القدامى والمعاصرين تعريفات عديدة للموظفين العموميين فذهب فريق الى القول أنهم عمال المرافق العامه ، أو هم الأشخاص الذين يخضعون في علاقتهم مع الدولة لقواعد القانون العام ، أو أنهم أولئك الذين يتقاضون رواتبهم من خزينة ألدوله ويذهب غالبية الفقهاء المعاصرين في فرنسا الى القول أن الموظف العام هو كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة بطريق الاستغلال المباشر ، ويشغل بصورة دائمة داخله في نطاق كادر الإدارة العامة . ([3])

---

[1] - قرار رقم 97/191 ، مجلة نفاية المحامين الاردنيه،عمان،عدد1-2 السنه1998 ص380.

[2] - عدل عليا رقم 83/182 ،مجلة نقابة المحامين ، العدد5 لسنة 1984 ،ص649.عدل عليا رقم 97/191 مجلةنقابة المحامين الاردنية، العدد 1-2 السنة1946 لعام 1998، ص380.

[3] - د. العتوم، منصور ابراهيم،(1984)،المسؤوليه التاديبيه للموظف العام-دراسة مقارنه،عمان مطبعة الشرق ومكتبتها،ط1،ص16.

أما بالنسبة لمفهوم الموظف العام في الفقه الإداري الأردني فأنه يمكن القول أن الدراسات المتعلقة بالوظيفة العامه في الأردن قد جاءت متأثرة الى حد كبير بالفقه الإداري المصري .([1])

وذهب إتجاه إلى تعريف الموظف العام بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة في مرفق عام تديره الدولة بطريق الاستغلال المباشر .

وهو بهذا التعريف يتشرط توافر شرطين يجب توافرهما في شخص ما لاعتباره موظفاً عاماً :

1- شغل الموظف لوظيفة دائمة .

2- الخدمة في مرفق عام تديره الدولة بأسلوب الاستغلال المباشر .

وبالتالي فأن هذا الاتجاه لا يعتبر الشخص الذي يعمل في مرفق عام لا تديره الدولة موظفاً عاماً ، كأن تكون إدارة المرفق بأسلوب الامتياز أو الاقتصاد المختلط ، كما لا يعتبر قرار التعيين من عناصر التعريف باعتباره شرطًا خارجياً ، ولا يعتبر كذلك التثبيت في الوظيفة من عناصر التعريف، فليس هنا فرق بين الموظف تحت التجربة والموظف المثبت عنده سوى أنه أقل ثباتا واستقراراً ، فهو موظف عام يتمتع بمركز نظامي، ويخضع للسلطة الرئاسية ،ويكون محلاً للجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القانون .([2])

ويعرف إتجاه آخر الموظف العام بأنه الشخص الذي يعمل بوظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يديره شخص معنوي أو يدار بالطريق المباشر .

وهناك جانب من الفقه يذهب الى لزوم توافر ثلاثة شروط لاعتبار شخص ما موظفاً عاماً . ([3])

1- التعيين من السلطة المختصه.

2- شغل وظيفة دائمه .

[1] – د.العجارمه، نوفان العقيل ، سلطة تأديب الموظف العام ،المرجع السابق ،ص33.

[2] – د. العتوم ،منصور ، المسؤولية التاديبية للموظف العام ، المرجع السابق ص18.

[3] – د. كنعان ، نواف ،(2005)، القانون الإداري،الكتاب الثاني ،عمان، دار الثقافه للنشر والتوزيع، ط1 ، ص31.

3- الخدمة في مرفق عام تديره الدولة او السلطة الإدارية إدارة مباشره .

ويشترط جانب آخر دائمية الخدمة في مرفق عام لاعتبار الشخص موظفاً عاماً،الأمر الذي يجعل التعريف الذي وضعه المشرع الأردني للموظف العام محل انتقاد شديد من جهة أن المشرع الاردني لم يشترط دائمية الوظيفة خلافاً للأوضاع المستقرة في الفقه والقضاء الفرنسين ، كما ويذهب الدكتور شطناوي الى نقد اعتبار أداة إسناد الوظيفة للشخص المعين شرطاً من شروط إكتساب الشخص صفة الموظف العام .([1])

ويذهب رأي آخرالى تعريف الموظف العام بأنه " الشخص المعين من المرجع المختص للعمل في خدمة مرفق عام مملوك للدولة أو أحد دوائرها ، ويدار من قبل الدولة أو احد أشخاص القانون العام بشكل مباشر أو غير مباشر " وبناء على هذا التعريف يتطلب توافر الشروط الآتية لاعتبار الشخص موظف عاماً : ([2])

1- التعيين من قبل المرجع المختص بالتعيين .

2- العمل في مرفق عام بشكل دائم او مؤقت .

3- أن يدار المرفق العام من قبل الدولة أو احد أشخاص القانون العام بشكل مباشر او غير مباشر .

ويذهب رأي آخر الى تعريف الموظف العام بأنه "هو كل شخص يعمل بوظيفة دائمة او مؤقتة في خدمة مرفق عام تديره الدولة ، أو أحد أشخاص القانون العام ويكون قد صدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة بذلك قانوناً".([3])

---

[1] – د. شطناوي، علي خطار،مبادىء القانون الإداري الاردني ،الكتاب الثالث،الوظيفه العامه، ص31-33.

[2] – د. العجارمه،نوفان العقيل، سلطة تاديب الموظف العام ،المرجع السابق،ص 35-36 .

[3] – د. الزعبي، خالد سماره ،القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية،المرجع السابق، ص183.

وبعد هذا العرض للمفاهيم،والتعريفات،التي تناولت الموظف العام ،نرى أن هناك اتجاه يذهب إلى ضرورة صدور قرار التعين من قبل المرجع المختص ، للعمل في مرفق عام ، ويشترط هذا الاتجاه أن تكون إدارة هذا المرفق من قبل الدولة،بشكل مباشر او غير مباشر،لاكتساب صفة الموظف العام ، وترتيباً على ذلك فأنه يمكن أن يكتسب الشخص الذي يعمل في مرفق عام ، يدار من قبل الدولة بطريقه غير مباشرة صفة الموظف العام.

ونرى أن الموظف العام هو الشخص الذي يصدر قرار بتعيينه من قبل الجهة المختصة بالتعيين ، للقيام بعمل دائم في مرفق عام، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر ، ويتقاضى راتبه من خزينة الدولة،باستثناء عمال المياومة.

المبحث الثاني

طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام والإدارة

كان اتجاه الفقه والقضاء قديماً يذهب الى تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالاداره على أنها علاقة تعاقدية، وتبعاً لذلك يكون الموظف في مركز تعاقد ، ونتيجة بروز عيوب ومساوئ هذا التكييف اصبح الراي السائد الأن يكيف هذه العلاقة على أنها تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة.

وبالتالي يكون الموظف في مركز موضوعي من مراكز القانون العام أي في مركز تنظيمي.([1])

ومن خلال هذا التصور سيحتوي هذا المبحث على مطالب ثلاثة هي:

المطلب الاول: تكييف العلاقة على انها رابطة تعاقدية.

المطلب الثاني: تكييف العلاقة على انها تنظيمية.

المطلب الثالث: واجبات الموظف العام.

المطلب الأول

تكييف العلاقه على أنها رابطة تعاقدية

[1] – د شيحا , ابراهيم عبد العزيز ، القانون الإداري المرجع السابق، ص27.

بدايةً استند التكييف التعاقدي على القانون الخاص ، وذهب الى اعتبار أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية يحكمها القانون المدني ، ومن ثم تحول هذا الاتجاه الى إخضاع هذه العلاقة لقواعد التعاقد في القانون العام.

فقد كان الرأي القديم يتجه إلى تكييف العلاقة بين الموظف والاداره على أنها علاقة تعاقديه تحكمها قواعد القانون المدني المنظمه للتعاقد ، وبهذا التكييف لا يختلف هذا العقد عن أي عقد مدني آخر يقوم به الأفراد او أشخاص القانون الخاص .([1])

غير أن هذا التكييف تعرض لأنتقاد شديد ، أدى الى انهياره ، حيث أن تعيين الموظف يتم بناءً على قرار إداري تصدره السلطة المختصة بإرادتها المنفرده ، واذا كان قبول الموظف أمر لازم لتنفيذ هذا القرار ، فأن أساس التعيين ودخول الموظف للوظيفة العامه هو قرار التعيين بمفرده وليس قبول الموظف له ، ويعني ذلك أن القرار صدر من طرف واحد وبإرادته المنفردة ، ولم يسبق صدوره أي مناقشات بين طرفي العقد، كما يحدث من الناحية الشكلية عند إبرام العقود المدنية ، ومن الناحية الموضوعية، فأن مبدأ العقد شريعة المتعاقدين المُسلَم به في القانون الخاص لا يصلح لتنظيم علاقة الموظف بالدولة ، لأن السلطة الإداريه تملك صلاحية تعديل مركز الموظف القانوني دون توقف ذلك على رضاه ، ولا يستطيع الموظف فسخ العقد إذا ما خالفت الإدارة شروطه.([2])

ونتيجة لأنهيار الاتجاه السابق ، برز اتجاه ثانٍ يقول أن العقد الذي يربط بين الموظف والدولة عقد إداري على أساس أن العقد الإداري يمنح الاداره سلطات وامتيازات معينه في

---

[1] – د. الحلو،ماجد راغب ، القانون الإداري ، المرجع السابق ،ص246.

[2] – د. عبدالله، عبدالغني بسيوني، ،القانون الإداري– دراسة مقارنه لاسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر،الاسكندرية، منشأة المعارف،ص205.

مواجهة المتعاقد لا مثيل لها في العقود المدنيه ، وذلك لتمكين الإدارة من إدارة المرافق العامه بما يحقق النفع العام دون أن يكون من حق الموظف الاعتراض أو طلب فسخ العقد .

ولما لهذا الاتجاه من مزايا عن سابقه فأن التكييف التعاقدي حتى على اساس أنه عقد اداري – أي إبقاء وصف العقد على هذه الرابطه– ولكن إنتماء العقد الى القانون العام لا القانون الخاص لا يتفق مع طبيعة العلاقة التي تنشأ بين الموظف والدولة بناءً على القرار الصادر بتعيينه، وليس طبقاً لعقد تم غبرامه بعد إيجاب وقبول من الطرفين ، هذا من ناحيه ، ومن ناحية أخرى ، فأن السلطة الإداريه لا تملك الحق في تعديل العقد الإداري في أي وقت تشاء ، لأن ذلك الحق مقيد بنشأة ظروف جديدة تقتضي إجراء هذا التعديل ، وأن يعوض المتعاقد عن ذلك ، وتنفيذ ذلك بحدود معينه في قيامها بهذا التعديل حتى لا يحدث خلل في التوازن المالي للعقد بما يعطي المتعاقد الحق في طلب فسخ العقد أمام القضاء . ([1])

وهكذا يتضح أن التكييف التعاقدي لعلاقة الموظف بالاداره سواء كان خضوع هذا التعاقد لقواعد القانون الخاص او لأحكام القانون العام لا يتفق مع طبيعة هذه العلاقة ومع متطلبات حسن سير المرافق العامه من اجل تحقيق المصلحة العامه . ([2])

المطلب الثاني

تكييف العلاقة على أنها تنظيميه

نتيجة للانتقادات التي وجهت إلى النظرية التعاقدية في تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة، بدأ الفقه في فرنسا منذ منتصف القرن الماضي في السير بالاتجاه الى تكييف العلاقة بأنها علاقة تنظيمية، تحكمها القواعد القانونية المتصله بتنظيم الوظائف العامه ، كما عدل مجلس

[1] – د. الطماوي،محمد سليمان،(1982)،الوجيز في القانون الاداري،ص40.

[2] – د. عبدالله ، عبدالغني بسيوني ،القانون الإداري، المرجع السابق ، ص207.

الدولة الفرنسي نهائيا عن تكييف العلاقة بين الموظف والدوله على أساس الفكرة التعاقدية، واستقرت أحكامه على أساس فكرة المركز النظامي أو اللائحي للموظفين أي العلاقة التنظيمية ، وقد اكد هذا المعنى المشرع الفرنسي صراحة في قانون التوظيف الصادر سنة 1946 ، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في مصر([1]) ، وما أخذت به محكمة العدل العليا في الاردن في العديد من قراراتها([2]).

ويترتب على تكييف علاقة الموظف بالإدارة بأنها علاقة تنظيمية ، وأن الموظف يكون تبعاً لذلك في مركز تنظيمي لا تعاقدي نتائج قانونية عده يمكن اجمالها فيما يلي:

1- يتم التعيين في الوظيفة ،ويترتب عليه أثاره القانونية بمجرد صدور القرار المتضمن التعيين ، لا برضاء الموظف أو قبوله للتعيين في الوظيفة .([3])

2- إن صلة الموظف بالإدارة لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة وأنما يتم إنقطاعها ، وبالتالي تزول عنه صفة الموظف العام بالقرار الصادر من جهة الإداره بقبولها ، كما أنه لا يجوز للموظف الإمتناع عن أداء مهام وظيفته في صورة إضراب أو غيره ما دامت علاقته بجهة الإدارة قائمه لم يتم إنقطاعها بسبب قبول إستقالته أو أي سبب من الأسباب التي تقرها القوانين والأنظمه([4]).

3- نظراً لأن الموظف يستمد حقوق وظيفته وواجباتها من نصوص القوانين والأنظمة مباشرة ، فأن أي تعديل في أحكام هذه القوانين والأنظمة يسري عليه ولو ترتب على مثل هذا التعديل الغاء لوظيفته ، او زيادة في العمل المعهود به إليه أو نقله في سبيل المصلحه العامه

---

[1] – د. الزعبي،خالد سماره ،القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الاردنيه الهاشميه ،ص191-192.

[2] – قرار رقم(52/26)، مجلة نقابة المحامين الاردنيين،العدد الثاني،لسنة1953،ص50،والقرار رقم(99/366)، مجلة نقابة المحامين الاردنيين ، العددين 3+4، لسنة2000، ص770.

[3] – د.عفيفي،مصطفى،(1996)، فلسفة العقوبات التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، ص34.

[4] – د. الطبطبائي، عادل،(1998)، الوسيط في قانون الخدمه المدنيه الكويتي، ط3،ص38.

دون أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقوق مكتسبة استمدها من القوانين والأنظمة التي كان معمول بها وقت تعيينه ، على أنه عند تعديل القواعد المنظمة للمركز القانوني للموظف يجب مراعاة مبدأ المشروعية الشكلية الذي يقضي بأن تكون الاداة التشريعية المعدلة للمركز القانوني على الأقل في نفس مستوى الأداة ألمنشئه له ، حيث لا يجوز تعديل قاعدة صدرت بقانون إلا بمقتضى قانون آخر .([1])

4- وينبغي التمييز بين حق الإدارة في تعديل المركز القانوني للموظف وبين المزايا الأدبية والمادية التي يكون الموظف قد اكتسبها في ظل ذلك النظام القديم ، اذ لا يجوز المساس بهذه الحقوق لأن الموظف بالنسبة لها يكون في مركز ذاتي خاص لا في مركز تنظيمي عام.([2])

5- ما دام المركز التنظيمي قائما ، ولم يتخذ ما يلزم من الإجراءات القانونية لتعديله فأن أحكامه تكون مفروضة على الإدارة كما هي مفروضة على الموظف . ولا يجوز لهما الاتفاق على استبعاد حكم من هذه الأحكام، فمثل هذا الاتفاق ليس له أي قيمة قانونية ، ويتعارض مع مبدأ المشروعية الموضوعية الذي يقضي بأن الاتفاق التعاقدي لا يمكن أن يؤثر على المركز التنظيمي.([3])

6- يكون القضاء الإداري هو المختص بنظر المنازعات الناشئة عن رابطة التوظيف باعتبار هذه الرابطه من روابط القانون العام ، ويكون للموظف حق الالتجاء الى دعوى الالغاء لابطال القرارات الإدارية المخالفة للقوأنين والأنظمة المنظمة لمركزه التنظيمي أو اللائحي ([4]).

المطلب الثالث

[1] – د.شيحا،ابراهيم عبدالعزيز، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص34.

2 – د. شيحا،ابراهيم عبدالعزيز، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص35.

3 – د. شطناوي،علي خطار، القانون الإداري الاردني،الكتاب الثالث،المرجع السابق، ص58 .

4 – شرف الدين، احمد عبدالرحمن،(1983)،النظام القانوني للموظف العام،دار النهضه العربيه، القاهرة،ط1، ص161.

واجبات الموظف العام

يحرص المشرع بصفة عامة على النص في القوانين والأنظمه المتعلقة بالوظيفة العامه على تبيان الواجبات التي تقع على عاتق القائمين بالوظيفة العامه ، وهذه الواجبات تكون عادة نوعين:

واجبات ايجابية تشمل ما يجب عمله او القيام به ، وواجبات سلبيه تشمل الاعمال الواجب الامتناع عن القيام بها .([1])

وتحديد المشرع للواجبات الوظيفية لا يكون عادة من قبيل التحديد على سبيل الحصر وانما يكون على سبيل التمثيل ، ودليل ذلك ان الموظف لا يسأل فقط عن مخالفة الواجبات المحدده في النصوص ايجابية كانت هذه الواجبات ام سلبية ، وانما يسال عن أي عمل من شأنه الاخلال بما توجبه الوظيفة بصفه عامه ولو لم تكن هذه الواجبات محدده في النصوص التشريعية . ([2])

ويترتب على ما سبق ان الجرائم التأديبية تكون على خلاف الجرائم الجنائية غير محدده على سبيل الحصر ، ويكون امر تحديد مدى اعتبار الافعال التي يرتكبها الموظف جريمة تأديبية او عدم اعتبارها كذلك من الامور التي يخضع تقدريها لسلطات التأديب ، وتبعا لذلك يعتبر مخالفة تأديبيه كل عمل ياتيه الموظف من شانه عدم احترام القوانين المتعلقة بالوظيفة او اللوائح التنفيذية الخاصة بها ، او حتى الخروج على مقتضى الواجب في اعمال الوظيفة او عدم الظهور بمظهر يليق بكرامتها ويمس هيبتها .([3])

---

[1] – د. شيحا، ابراهيم عبدالعزيز،المرجع السابق،ص61.

[2] – د. الحلو، ماجد راغب،القانون الاداري، المرجع السابق، ص329.

[3] – د. شطناوي،علي خطار، القانون الاداري الاردني، الكتاب الثالث،المرجع السابق، ص312.

وفي الاردن اورد المشرع في نظام الخدمة المدنية الحالي تعدادا لواجبات الموظفين في الفصل العاشر منه تحت عنوان " قواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيات الوظيفة العامه " بعضها واجبات ايجابية تقتضي من الموظف القيام بعمل معين ، وبعضها واجبات سلبية تستلزم امتناع الموظف عن بعض الأعمال التي تعتبر من المحظورات عليه ، كما ان من هذه الواجبات ما يظهر أثناء تأدية الوظيفة او بسببها ، ومنها ما يظهر بعد انتهاء الخدمة الوظيفية كواجب عدم إفشاء اسرار الوظيفة .

الا ان التحديد الذي أورده المشرع لواجبات الموظفين لم يقصد منه حصر واجبات الموظف والمحظورات عليه ، وانما اورد أمثله للواجبات الايجابية التي يلتزم الموظف القيام بها والمحظورات التي على الموظف عدم الإقدام على أي منها ([1]).

أولاً: الواجبات الايجابية:

يقصد بالواجبات الايجابية تلك التي تفرض على الموظف القيام بعمل معين وتتمثل بالواجبات التالية:

1- : اداء العمل الوظيفي :

يفرض نظام الخدمة المدنية على الموظف العام ان يقوم باعمال وظيفته بنفسه وان يكرس لها جميع اوقات الدوام الرسمي ، وان يؤدي عمله بدقة ونشاط وسرعه وامانه ، وهذا يتطلب ان تكون تادية العمل الوظيفي تادية شخصية أي قيام الموظف باداء العمل المكلف به بنفسه ، فليس للموظف ان ينيب او يفوض غيره في اداء عمله الا اذا كان النظام يسمح له بان يعهد لبعض الاختصاصات المخوله له الى احد مرؤوسيه عن طريق التفويض .([2])

---

[1] – الفصل العاشر من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة2007 وتعديلاته (المواد 67،69).

[2] – د.كنعان،نواف ، القانون الاداري،الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص144.

كما يجب على الموظف مراعاة اوقات الدوام الرسمي للقيام بواجبات وظيفته وهذا يتطلب ان يكون للعمل اوقات محدده ، وعلى الموظف تخصيص هذه الأوقات لأداء واجبه الوظيفي، ويترتب على عدم التزام الموظف بالدوام الرسمي كالتأخر ، او ترك العمل ، او التغيب عنه دون موافقة من رئيسه مخالفه لهذا الواجب الوظيفي تستدعي الجزاء التأديبي، وقد اكدت محكمة العدل العيا على ضرورة التزام الموظف بهذا الواجب فقضت في احد أحكامها : " ان قرار العزل الذي اصدره الوزير قد استند الى سبب هو تكرار تأخر المستعدي عن الدوام الرسمي وعدم توقيعه على دفتر الدوام لتأخره عن الساعه المحدده لموعد هذا الدوام المقرر ". ([1])

هذا ويتفرع عن التزام الموظف باداء العمل الوظيفي جواز تكليفه بالعمل في غير أوقات الدوام الرسمي – بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية – اذا اقتضت المصلحة ذلك وفي حالات الضروره وبصورة مؤقتة ومقابل اجر اضافي عادل . بالاضافة الى التزام الموظف بالقيام بهام الوظيفة المحدده في النظام بدقة ونشاط وسرعه وامانه ، الامر الذي يتطلب الانضباط في تنفيذ الاوامر وتوخي الانتباه في التصرف ، والقيام بالعمل على اتم وجه ، وبعيد عن الاهواء والمصالح الشخصية والعائلية ، وان يكون أمين في تعامله مع رؤسائه وزملائه ([2]).

2- مراعاة اداب اللياقة في التعامل :

يفرض هذا الواجب على الموظف ان يتعامل بادب ولباقة في صلاته برؤسائه فيلزم هذا الواجب الموظف باحترام قواعد الاخلاق في مخاطبة رؤسائه سواء في المخاطبات الكتابية او الشفويه ، وقد اكدت محكمة العدل العليا على احترام هذا الواجب واقرت مشروعية العقوبات

---

[1] – عدل عليا اردنيه ،قرار رقم 1/27 ،مجلة نقابة المحامين سنة 1980،ص608.

[2] – د. عثمان، محمد مختار،(1973)،الجريمة التأديبية بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة، رسالة دكتوراة،القاهرة،ص108.

التأديبية التي تترتب على مخالفته ، فقضت " بان العقوبات التأديبية التي وقعت بحق الموظف كانت مشروعه لانه يتبين لها من واقع الدعوى التي اسندت الى المستدعي هي تهمة نعت رئيسه بكلمات نابيه اثناء الوظيفة ....". ([1])

ويرتب هذا الواجب التزام على الموظف بالتصرف بأدب وكياسه مع مرؤوسيه ، وذلك من خلال احترام الرئيس الإداري لمبادئ الحياد والمساواة والعدل في تعامله مع مرؤوسيه ، ومراعاة الاعتبارات الإنسانية والقيم الأخلاقية والاجتماعية من جانب الرؤساء، كما يرتب هذا الواجب التزام على الموظف بمراعاة اداب اللياقه في تصرفاته و تعامله مع زملائه ، وقد اكدت محكمة العدل العيا في بعض احكامها على ضرورة تعاون الموظف مع زملاءه في العمل ، فقضت بان المحكمة اقتنعت بما ورد في تقارير المستدعية من عدم لياقتها للعمل لكثرة غيابها ، وسوء سلوكها ، وكثرة مشاكلها مع زملائها ورؤسائها.([2])

وتجدر الاشاره هنا الى واجب الموظف لمراعاة اداب اللياقة في معاملة الجمهور الذي يتعامل معه ، وحسن معاملتهم سواء كانوا منتفعين من الخدمات التي توفرها الجهة التي يعمل بها الموظف أو متضررين .([3])

3- المحافظة على كرامة الوظيفة :

لم يقصر المشرع مسؤولية الموظف على ما يقوم به من اعمال اثناء مباشرته لوظيفته الرسمية وتادية واجباته الوظيفية ، وانما تجاوز ذلك الى مسؤوليته عما يصدر عنه خارج هذا النطاق ، حتى ولو كان خارج البلاد ، فهو مطالب بالحرص على كرامة الوظيفة التي ينتمي اليها ، ويقتضي هذا الالتزام ابتعاد الموظف عن كل ما من شانه المساس بشرف الوظيفة

[1] – عدل عليا اردنيه ،قرار رقم 27/14 ،مجلة نقابة المحامين سنة 1982،ص1345.
[2] – عدل عليا اردنيه ،قرار رقم 8/13،مجلة نقابة المحامين سنة 1983،ص1193.
[3] – المادة (67/ب) من نظام الخدمه المدنية رقم (30) لسنة2007 وتعديلاته.

وكرامتها ، وان كان من الصعوبة بمكان وضع معيار للتمييز بين ما يعد متصل بالحياة الخاصة للموظف وما يعد ذا صلة بالوظيفة او الحياة الوظيفية من أعمال وقد ذهبت محكمة العدل العليا الى التاكيد على هذا الواجب حيث قضت في احد احكامها " بان الموظف الذي حاز على ثقة الإدارة عند تعيينه يجب ان يسلك مسلكا حسنا ، ويتجنب الانزلاق في الخطر او ان يسلك مسلكا شائناً لا يتفق وكرامة الوظيفة العامة " .([1])

4- واجب طاعة الرؤساء :

نص نظام الخدمة المدنية الحالي صراحةً على هذا الواجب بالقول على الموظف الالتزام بما يلي: " تنفيذ اوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل " .([2])

ويعتبر هذا الواجب من ابرز واجبات الوظيفه العامة ، وهو يقضي بوجوب امتثال الموظف للأوامر التي تصدر عن السلطة الرئاسية سواء بشكل تعليمات او توجيهات او منشورات او كتب دورية او قرارات ادارية ، ويقتضي واجب طاعة الرؤساء عدم مخالفة المرؤوس للأوامر الصادرة اليه من رئيسه في مجال العمل الا ذا كان تنفيذ هذا الامر ينطوي على ارتكاب جريمة جنائية، كما ويسلتزم واجب الطاعه تنفيذ الموظف اوامر رئيسه بايجابية ونشاط لا بتهاون واستخفاف ، وكلك مراعاة التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية .([3])

5- واجب المحافظة على الاموال العامه وصيانتها :

---

[1] – عدل عليا اردنيه ،قرار رقم 72/55 ،مجلة نقابة المحامين سنة 1972،ص992.

[2] – المادة(67/ج)، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[3] – د. كنعان،نواف،(1995)، القانون الاداري الاردني، الكتاب الاول،ط2، ص149.

ويقتضي هذا الواجب محافظة الموظف على مصالح الدولة وممتلكاتها وأموالها ، وحمايتها من أي اعتداء عليها اياً كانت صورته بالاستيلاء او الاستغلال او سوء الاستخدام وترتيبا على ذلك ، يحضر على الموظف التفريط باي حق من حقوق الدولة او الاهمال او التقصير الذي يترتب عليه ضياع أي حق من الحقوق الماليه للدوله ، ويرتب هذا الواجب على الموظف الالتزام بامور منها : المحافظة على اموال وممتلكات الإدارة التي يعمل بها الموظف ومراعاة صيانتها وعدم مخالفة القوانين والانظمه الخاصه بالعطاءات واللوازم والرقابة الماليه على الايرادات والنفقات،وعدم الاهمال او التقصير او التجاوز بالحقوق الماليه الخاصة بالدولة .([1])

كما ويفرض هذا الواجب على الموظف عدم الاستيلاء على الاموال التي بحوزته بسبب وظيفته ، او تحصيل اموال غير مستحقه عند جباية الضرائب او الرسوم او الغرامات ، وكذلك عدم اعاقة او تاخير تنفيذ احكام القوانين والانظمه المعمول بها .([2])

6- واجب التفرغ للوظيفة :

تتطلب مباشرة الموظف لمهام وظيفته ان يتفرغ لها تفرغ كاملا ، فلا يقوم بأي عمل أخر إلا ضمن حدود النظام ، والغاية من إلزام الموظف بعدم الجمع بين الوظيفة العامه وبين غيرها من الأنشطة التي يمكن قيام الموظف بها ان تؤثر على حسن أداءه لعمله واستقلاله ، كما تضمن الا تؤثر هذه الأنشطة على حيدته في القيام بإعمال وظيفته ، ويتضمن هذا الواجب واجبات فرعيه منها ، عدم قيام الموظف بأي عمل أخر الا بإذن الجهة المختصة بالإضافة الى عدم مزاولة أي مهنة الى جانب الوظيفة كان يعمل محاميا او مهندسا ، والتزام الموظف بعدم

---

[1] – المادة (67/د) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة2007 وتعديلاته.

[2] – المادة(2/1/182) من قانون العقوبات الاردني رقم(16) لسنة1960 وتعديلاته

الانقطاع عن العمل او التوقف إلا بإذن الرئيس الإداري لأسباب او ظروف طارئة لان من شان هذا الانقطاع او التوقف ان يخل بمبدأ ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد .([1])

ثانياً: الواجبات السلبية:

تفرض الوظيفة العامه على شاغليها الامتناع عن الإتيان بالأعمال المحظورة بوجه عام ، وذلك لتعارض هذه المحظورات مع مقتضيات الوظيفة العامه وكرامتها، وذهب المشرع الأردني الى بيان أهم ما يحضر على الموظف العام من أعمال ذلك بموجب نظام الخدمة المدنية الحالي الذي أورد هذه الأعمال بالنص على انه : " يحضر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية ...." ([2]) .

وتشمل الأعمال المحظورة على شاغلي وظائف الخدمة المدنية : عدم استغلال نفوذ وسلطة الوظيفة لتحقيق مصالح او اهداف خاصة او مصالح حزبية او قصد الاضرار بالغير وفي هذا الحظر حماية للادارة الحكوميه من الانحراف والفساد .([3])

كما ويفرض هذا الحظر على الموظف عدم الافصاح عن أي بيانات او معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته ، سواء كانت هذه البيانات او المعلومات قد تقررت سريتها بحكم طبيعتها او بحكم التشريعات الخاصه لاضفاء صفة السريه على هذه المعلومات وذلك حفاظا على المصلحة العامة، ولا يرتبط هذا الواجب بقيام العلاقة الوظيفية بين الموظف والاداره ، بل يلاحق الموظف بعد انقضاء الرابطة الوظيفية .([4])

---

[1] – د.كنعان، نواف، القانون الاداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص155.

[2] – المادة(68)، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[3] – المادة (68/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[4] – المادة (68/ب) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

وتجدر الإشارة الى ان هذا الواجب السلبي يقتضي عدم نقد او لوم الحكومه او النيل من سمعة الدولة وهيبتها وذلك تحقيقا للمصلحه العامه وضمان مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد واللذان يقتضيان بدورهما قيام الموظفون لإعمالهم بجديه واعتدال حتى لا تتعرض المصالح العامه للمساس .([1])

ويتفرع عن هذا الواجب ان يكون الموظف متحفظا في ابداء اراءه السياسيه ، ورأيه المتعلق بحسن سير المرفق العام بانتضام واطراد ، سواء كان هذا التصريح باي وسيله من وسائل الاعلام المقروءة والمسموعة والمرئية ، وسواء كانت هذه الوسيلة محلية او خارجيه ([2]).

كما ويشمل هذا الواجب حظر اشتراك الموظف باي مظاهرة او إضراب او اعتصام ، وتضمن قانون العقوبات الاردني نصاً صريحاً يقضي بمعاقبة الموظفين الذين يلجئون الى الإضراب في ظروف وبشروط معينه ، ومن جهة اخرى اكتفى المشرع في نظام الخدمة المدنية على حظر اضراب الموظفين تحت طائلة المسؤولية التأديبية ([3]) .

وأخيراً وليس آخراً فأن واجب الحظر السلبي هذا يقتضي عدم قيام الموظف بتوزيع أي مطبوعة أو نشرة سياسية ، او كتابة عرائض او رسائل من شانها النيل من سمعة الدولة وهيبتها.

هذا وتكمن صعوبة تطبيق هذا الواجب السلبي في الواقع العملي وذلك لارتباطه الوثيق بالمناخ الديمقراطي والانفتاح وحرية التعبير عن الراي وخاصة ما نشهده هذه الايام من احداث

---

[1] – د. الملط، محمد جودت،(1970)،الموظف العام وممارسة الحرية ، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، العدد الثاني،ص168.

[2] – المادة (68/هـ) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

3 – المادة(68/ج)، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

وما ترتب عليها من صدور قوانين وتعديلات على دساتير تمس المسائل والموضوعات المتعلقة بالوظيفة العامه والموظف العام .

المبحث الثالث

التعريف بالمخالفة التأديبية وصلتها بالجريمه الجزائية

أثناء تأدية الموظف العام لمهام وظيفته،يشترط أن يلتزم بنوعين من الواجبات: أولها يتصل اتصال مباشر بالوظيفه العامه ،وتتفرع هذه الواجبات الى واجبات ايجابية تفرض على الوظف القيام باعمال معينه،وواجبات سلبيه، يحظر على الموظف القيام بها، وبخلاف ذلك يكون الموظف قد أخل بواجباته الوظيفيه الأمر الذي يشكل مخالفة تأديبية، أما النوع الثاني من الواجبات فهي لا تتصل مباشرة بالوظيفة، الأمر الذي يفرض على الموظف العام الإلتزام بالسلوك الحسن خارج نطاق الوظيفه.([1])

ومن جانب آخر يثير البحث في موضوع المخالفات التأديبية العديد من المسائل ، منها، البحث في ماهية الخطأ التأديبي، والحدود الفاصلة بينه وبين الجريمة الجنائية ، وكذلك الأمر بالنسبة للعقوبات التأديبية.([2])

1-د.كنعان،نواف ،(2008)، النظام التأديبي في الوظيفه العامه ،عمان،اثراء للنشر والتوزيع. ، ط1،ص17.

[2]- د. العتوم ،منصور ابراهيم، المسؤولية التاديبية للموظف العام ،المرجع السابق، ص77.

الأمر الذي سنتناوله بالدراسة في المطالب الثلاث الآتية:

المطلب الاول

التعريف بالمخالفة التأديبية

أن صعوبة تحديد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر هو إحدى السمات المميزه لها ، الأمر الذي يعطي السلطات التأديبية صلاحية تقدير ما إذا كان العمل الذي قام به الموظف يعد خروجاً على واجبات الوظيفه إخلالاً بكرامتها أم لا، مع خضوع هذا التقدير لرقابة القضاء الإداري.([1])

فلا يضع المشرع تعريف محدد للمخالفة التأديبية ، ولا يحدد الأفعال التي تتكون منها على سبيل الحصر، كما هو الامر في الجريمه الجزائية، فالمخالفة التأديبة هي سبب القرار الصادر بالعقاب.([2])

كما تأخذ أنظمة التأديب بالمفهوم الواسع للمخالفات التي يمكن أن يرتكبها الموظف العام، وبالتالي لم تحدد شكلاً للمخالفة التأديبية، سواء الإدارية منها او المالية.([3])

ونتيجة لصعوبة وضع تعريف محدد للمخالفات التأديبية في التشريع ، تعرض العديد من الفقهاء بتعريف المخالفة التأديبية ومنهم من ذهب الى تعريف المخالفة التأديبية بأنها " إخلال الموظف بواجبات وظيفته".([4])

ويعرفها رأي ثاني بأنها " فعل او امتناع إرادي يخالف واجبات الوظيفه أو مقتضياتها ،ويصدر ممن تتوفر فيه صفة الموظف العام".([1])

---

[1] – د. عبدالله ، عبدالغني بسيوني، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص334.

[2] – د. الزعبي، خالد سماره ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكه الاردنيه الهاشمية، المرجع السابق ،ص233.

[3] – د. كنعان، نواف ، النظام التأديبي في الوظيفه العامة، المرجع السابق ، ص20.

[4] – د. الحلو ، ماجد راغب ، القانون الإداري ، المرجع السابق ،ص344.

ويذهب رأي ثالث الى تعريف المخالفة التأديبية بأنها" أتيان الموظف عملاً او أن يمتنع عن أداء عمل يكون من شأنه الإخلال بمقتضيات الوظيفة العامة، سواء كان داخل نطاق الوظيفة أو خارجها بما لا يتفق مع مركزه كموظف عام.([2])

ويذهب رأي الى وجوب إحاطة كل فعل أو تصرف يقدم عليه الموظف مخلاً بالواجبات السلبيه أو الإيجابيه للوظيفه سواء أكانت هذه الواجبات إدارية أو مالية ، والواردة في التشريعات المختلفة ، وكذلك الواجبات التي يقتضيها حسن سير وأنتظام العمل في المرافق العامه.([3])

وبإستعراض التعريفات التي وضعت للمخالفة التأديبية ، نجد أن جانب من هذه التعريفات يذهب إلى استبعاد الركن المعنوي ، في حين يذهب الاتجاه الآخر إلى أن المخالفة التأديبية تقوم على ركنين: مادي،ومعنوي.

ونميل إلى الاتجاه الثاني ، الذي يشترط توافر الركن المادي ، والمتمثل بالفعل أو الامتناع، بالإضافة للركن المعنوي الذي يعني وقوع الفعل أو الامتناع عن إرادة آثمة،وذلك لسهولة إثبات الواقعة المادية.

المطلب الثاني

صلة المخالفة التأديبية بالجريمة الجزائية

---

[1]– د. العتوم،منصور ابراهيم ، المسؤولية التاديبية للموظف العام ، المرجع السابق ، ص81.

[2]– د. الزعبي، خالد سماره ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الاردنيه الهاشميه، المرجع السابق، ص234.

[3]– د.كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفه العامة ،المرجع السابق، ص25.

تتصل المخالفة التأديبية بسلوك الموظف العام ، في حين أن الجريمة الجزائية تتعلق بخروج الفاعل على القيم والتقاليد السائدة في مجتمع ما،وقيامه بأفعال مجرمه بنصوص القانون ، ولها عقوبات محددة.([1])

هذا وتظهر الصلة واضحه بين المخالفة التأديبية والجريمه الجزائيه ، حال ارتكاب الموظف لافعال تشكل مخالفة تأديبية وجريمه جنائيه في الوقت ذاته، وتبدو مظاهر الارتباط بينهما فيما يلي:

- قيام كل من المخالفة التأديبية والجريمه الجنائية على اعمال محظورة ، يتوجب الامتناع عن القيام بها تحقيقاً للمصلحة العامة.

- تخضع المخالفة التأديبية والجريمة الجنائيه لإجراءات تحقيق، ويشترط توفر كافة الضمانات ، كحق الدفاع، والتناسب بين العقوبة والجزاء المحدد قانوناً.([2])

- خضوع المخالفة التأديبية والجريمه الجنائية لنظام العفو العام.

- في حال ارتكاب الموظف لجريمه جنائية ومخالفة تأديبية في الوقت عينه ،يترتب التزام على السلطات التأديبية عند التحقق من المخالفة التأديبية بوقف الإجراءات التأديبية وعدم تحريكها إلا لحالة الضرورة القصوى.

- كلا المسؤليتين الجنائيه والتأديبية شخصية.

- يعتبر فصل الموظف من الوظيفه كأشد جزاء تأديبي جزاءً تبعياً للحكم الجنائي.([3])

في حين تتمثل أهم أوجه الاختلاف بالآتي: ([1])

---

[1]– الاحمد، بهاء احمد سليم ،(2010)، ضمانات المحاكمه التأديبية العادله – دراسة مقارنة–(رسالة ماجستير غير منشورة) ،جامعة عمان الاهليه ، الاردن ، ص18.

[2]– د. كنعان، نواف ، القانون الإداري، الكتاب الثاني ، المرجع السابق ، ص173.

[3]– د.كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، المرجع السابق ، ص36–37.

- من حيث الشرعية: أن الجرائم الجنائية مقننة عملاً بمبدأ(لاجريمة ولا عقوبة الا بنص)، بخلاف معظم المخالفات التأديبية التي لا يوجد نص تشريعي يحددها حصراً.

- من حيث العقوبة : يمس الجزاء الجنائي الفرد في حياته وماله، وأهليته القانونية، وشرفه وحريته ، بينما يمس الجزاء التأديبي المركز الوظيفي للموظف.

- ومن الناحية الموضوعية تتميز المخالفه التأديبية بطابع خاص ، الا وهو حصولها اثناء أداء الخدمه في المرافق العامه، أما الجرائم الجزائيه فتتميز بطابع عام وهي تقع بالتالي في مجالات متعددة ومتنوعه.

المطلب الثالث

العقوبات التأديبية

العقوبة التأديبية : هي الجزاء الذي يوقع على مرتكب المخالفة التأديبية من الموظفين، وتحدد هذه العقوبات على سبيل الحصر في التشريعات التي تتناول الموظفين ، وبالتالي لا يمكن إيقاع أي عقوبة غير واردة في هذه التشريعات، وقد تكون هذه العقوبات أما ذات طبيعة أدبية ، أو مالية، أو منهية للعلاقة الوظيفية .([2])

هذا وقد حدد المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية العقوبات التي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظفين على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال ، وأناط الاختصاص بفرض هذه العقوبات بحسب مستوى الفئة الوظيفية ، ونوع العقوبة التأديبية ، حيث توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقره (أ) من الماده (141) من النظام على المخالفات التي

---

[1]– الجمعات ، اكرم محمود ،(2010)، العلاقه بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية – دراسة مقارنة– (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الشرق الاوسط ، عمان ، الاردن ص74–77.

[2] – د. القبيلات،حمدي سليمان، (2010)،القانون الإداري، الجزء الثاني، (القرارات الإدارية/العقود الإدارية/الاموال العامه/الوظيفة العامة)،دار وائل للنشر ،عمان، ط1،ص331.

يرتكبها الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الحسم من الراتب ، وبقرار من الأمين العام اذا كانت العقوبة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنة ، وبقرار من الوزير اذا كانت العقوبة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين .([1])

كما نص النظام على وجوب حفظ نسخ عن الأوراق والقرارات المتعلقة بالعقوبات التي فرضت على الموظف في ملفه .([2])

وتشمل العقوبات التأديبية المقرره في نظام الخدمة المدنية الحالي ما يلي : التنبيه ، الأنذار ، الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد عن سبعة ايام في الشهر ، حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحده ، وحجب الزيادة السنوية لمدة سنتين ، والاستغناء عن الخدمة ، والعزل .([3])

هذا ولم يذهب المشرع الاردني الى تحديد او وضع تعريف للمخالفة التأديبية ، وأنما ترك ذلك لسلطة التأديب، إذ يبدو أنه من الاستحالة بمكان أن يتم حصر الافعال التي يمكن إعتبارها مخالفة تأدبية، وبالتالي تقرير مسؤولية الموظف التأديبية،وفي هذا الصدد ذهبت محكمة العدل العليا إلى القول : "أن الحكم التأديبي هو الذي يصدر عن الهيئات المختصة لمحاكمة الموظفين أو بعض الطوائف والجماعات على ما يرتكبونه من اعمال تكون ماسه بوظائفهم او بشرف مهنتهم".([4]). ويرى الباحث أن المشرع الاردني كان موفقاً عند تحديد العقوبات التأديبية في نظام

---

[1] – المادة (142) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] – المادة(157) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[3] –المادة(1/141)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[4] – قرار رقم(1975/107) فصل بتاريخ 1975/1/1 ،(هيئه عاديه) منشور على الصفحه 814 من العدد5 من مجلة نقابة المحامين الاردنيين لسنة1976.

الخدمه المدنيه ،والتي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظف مرتكب المخالفه التأديبية، وذلك من حيث :

1- قيام المشرع بحصر العقوبات التأديبية التي يجوز لسلطات التأديب توقيعها ، محققاً بالتالي مبدأ شرعية العقوبة.

2- راعى المشرع التدرج في العقوبات التأديبية.

3- تنوع العقوبات التأديبية بين المعنوية والمادية، والمنهية للعلاقة الوظيفية .

الفصل الثالث

سلطات التأديب والاختصاص التأديبي

يعود حق تأديب الموظف العام بالاصل الى ادارته، حيث يعتبر التأديب احد عناصر السلطة الرئاسية، وبما أن الإدارة هي المسؤولة عن القيام بالاعمال الموكلة اليها ، فأنه من منطق الامور أن تتولى مراقبة أعمال موظفيها، واتخاذ الإجراء المناسب إزائها .([1])

والمقصود بالسلطة التأديبية الجهات التي تملك القيام بمهمة تأديب الموظف، أما الاختصاص التأديبي فهو الصلاحية او الولاية التي يخولها المشرع لجهة أو لشخص معين ، على أن يباشر هذه الصلاحيه في حدود التشريع تحت طائلة البطلأن.([2])

وتدور معظم التشريعات الإدارية حول ثلاثة أنظمة تأديبية هي:

1- نظام يقضي بإيقاع العقوبة التأديبية من قبل السلطة الرئاسية ، ويطلق عليه النظام الرئاسي.

2- نظام يقضي بإيقاع العقوبة التأديبية من قبل مجالس التأديب،ويطلق عليه نظام مجالس التأديب.

---

[1] – د . الحلو ،ماجد راغب ، القانون الإداري، المرجع السابق ، ص360.

[2] – د.كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفه العامة ، المرجع السابق، ص193.

3- نظام يقضي بإيقاع العقوبة التأديبية من قبل محاكم تأديبية مختصة،ويطلق عليه المحاكم التأديبية.

هذا وقد أناط المشرع الاردني الاختصاص بإيقاع العقوبات التأديبية بجهتين هما : السلطة التأديبية الرئاسية، ومجالس التأديب.([1])

أما فيما يتعلق بالاختصاص التأديبي، فأن من المسلمات أن لا اختصاص إلا بنص ،وإذا كان هذا هو الأصل العام ، فهو ألزم ما يكون في المجال التأديبي بصفة عامة،والأصل العام هو ولاية المحاكم العامة في النظر في جميع المنازعات الإدارية، وإذا ما أراد المشرع استثناءً من هذا الأصل ، أن يقيد هذه الولاية لمنع المحاكم من إلغاء القرارات الإدارية،توجب عليه أن يورد نصاً عاماً في هذا الشأن.([2])

وبناءً على ما سبق سنتناول بالدراسة السلطات التأديبية في المبحث الأول،والاختصاص التأديبي في المبحث الثاني.

[1] - د.كنعان، نواف ، القانون الإداري، الكتاب الثاني ، المرجع السابق، ص191.

[2] -د. محارب،علي جمعه،(2004)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ،دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1،ص533.

المبحث الاول

السلطات التأديبية

إن في قيام الرئيس الإداري بممارسة سلطاته التأديبية على مرؤوسيه يجعل منه الخصم والحكم في الوقت نفسه، الأمر الذي ينطوي على مخاطر وعيوب أو مجافاة للعدالة فيما يصدر من قرارات تأديبيه ، الأمر الذي أدى إلى إجازة الطعن بهذه القرارات في بعض الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري المستقل، كما وتعهد بعض تشريعات الموظفين بسلطة تأديبهم إلى مجالس تأديب يدخل في تشكيلها عنصر قضائي، أو أن تشكل تلك السلطات التأديبية محاكم تأديبية .([1])

المطلب الاول

السلطة التأديبية الرئاسية

هنالك إجماع على ضرورة تمتع الرئيس الإداري بصلاحية تأديبية، تمكنه من إيقاع العقوبات التأديبية على مرؤسيه ،مرتكبي المخالفات التأديبية ، بصورة سريعة وفاعلة.([2])

وفحوى هذا النظام هو تمتع السلطة الرئاسية وحدها بصلاحية تقدير المخالفات التأديبية ، وإيقاع الجزاء على الموظف، بغض النظر عن مدى جسامة العقوبة، ودون التدخل من أي طرف آخر.

---

[1] – د. الحلو ، ماجد راغب ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص360.

[2] – د. شطناوي، علي خطار ، مبادىء القانون الإداري الاردني ، المرجع السابق ، ص 372.

وتتمثل الـسلطات التأديبيـة الرئاسـية فـي الـسلطات الإداريـة العليـا التـي تـضم: الوزراء المختصون، الأمناء العـامون، ومـدراء الـدوائر،وكل مـن يفـوض للقيـام بهـذه المهمة بموجب قرار مكتوب يصدر ممـن يملـك صـلاحية إصـدارة، وتمتـاز صـلاحيات السلطة التأديبية الرئاسية بالتدرج تبعاً لجسامة المخالفة ونوع الجزاء.([1])

ومن جانب آخر يحقق النظام التأديبي الرئاسي عنـصر الفاعليـه ، لهـذا تـدعم الـدول التي تملك الرغبه في توفير الفاعلية الإداريـة الـسلطات الإداريـة فـي التأديـب، فتمنحهـا سلطات تقديرية واسعة في هذا المجال ، دون معقـب عليهـا ، إلا مـن الجهـات الرئاسـية المتعددة التي يتبعها الموظـف، حـسب التـدرج الرئاسـي ، الـى أن ينتهـي الامـر إلـى المختص الذي يكون له الكلمة الفصل في الأمر .([2])

هذا ويمتاز النظام الرئاسي في تحقيق السرعة ، والبـساطة ، حيـث يعتبـر البـديل لـه هو الطريق القضائي،والذي يمتـاز بطـول الإجـراءات، والميـل الـى التـأني ، ومناقـشة جميع الاحتمالات ، ناهيك عن توفر الفرصة للدفاع فـي تعطيـل الإجـراءات إذا كـان فـي ذلك مصلحه للموظف المتهم .([3])

كما ويمتاز هذا النظـام بتـوفير ضـمانات للموظـف العـام فـي مواجهـة سـلطات التأديب الرئاسية ، وتتمثل هذه الـضمانات فـي نـوعين: إداريـة، وقـضائية ، لكـبح إرادة الإدارة من إساءة استعمال سلطتها.([4])

---

[1] – د. كنعان، نواف ،النظام التاديبي في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص197.

[2] – د.الزعبي ، خالد سماره، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية ، المرجع السابق ، ص242.

[3] – د. كنعان، نواف ، النظام التاديبي في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص198.

[4] – د. الزعبي ، خالد سماره ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الاردنيه الهاشمية ، المرجع السابق،ص 243.

وتجدر الإشارة إلى إمكانية نشوء خلاف بين سلطات التأديب الرئاسية حول صلاحية النظر في المخالفة التأديبية، وإيقاع العقوبة التأديبية ، الأمر الذي يمكن معه إحالة مثل هذا الاختلاف إلى الوزير المختص ، أو إحالته إلى المجلس التأديبي، إذا كان ذلك مناسباً لأحكام النظام التأديبي.([1])

ويرى الباحث أن هذا النظام ينطوي على العديد من العيوب الجسيمة من أبرزها جمعه لصفة الخصم والحكم التي تجانب العدالة، وتعزز الظلم، ويؤدي ذلك إلى خلق نوع من إساءة استعمال السلطة والانحراف بها إلى درجة الغلو ، والتمادي، والاستبداد الإداري، غير المتوقع في مجال الإدارة العامة .

المطلب الثاني

المجالس التأديبية

إن تمتع الرئيس الإداري بصلاحيات تقديرية واسعة في مجال التأديب الوظيفي يتنافى مع اعتبارات العدالة ، ونتيجة لذلك أصبح التوجه العام في مجال السلطات التأديبية يذهب إلى تقييد السلطة الرئاسية بحيث لا يترك للرئيس الإداري سلطة إيقاع كافة العقوبات التأديبية، والجسيمة منها على وجه الخصوص، وبناءً على هذه النتيجة تستوجب بعض التشريعات الوظيفية كالتشريع الفرنسي، استشارة مجلس التأديب قبل

[1] – د. كنعان ، نواف ، القانون الإداري،الكتاب الثاني،ص193.

إيقاع العقوبات الجسيمة بصفة نهائية، الأمر الذي يجعل من هذه الاستشارة ضمانة هامة يتمتع بها الموظف العام.([1])

هذا وتبتعد مجالس التأديب عن التنظيمات الإدارية لما لها من خصوصية تشكيلها ، والإجراءات التي تتبع امامها ،ونهائية قراراتها، الامر الذي يقترب بها من المحاكم القضائية.

وتمثل مجالس التأديب الصورة الثانية من صور سلطات التأديب،ويسند لها صلاحية تأديب الموظف العام الى جانب السلطات الرئاسية، كما هو الحال في نظام الخدمه المدنية الاردني.([2])

وقد ذهب البعض الى وضع تصور لهذا النظام شبه القضائي على النحو الاتي: ([3])

1- أن يقوم المشرع بإنشاء هيئه مستقلة ، بجانب الإدارة ، يتم استطلاع رأيها قبل ايقاع العقوبة التأديبية، ويكون رأيها غير ملزم للادارة.

2- لجوء المشرع الى أنشاء هيئه مستقله ، بجانب الإدارة ، يتوجب الاخذ برايها ، قبل وقوع العقوبة التأديبية – وبالتالي امرها ملزم للادارة – والتي لها الحق بتعديل رأي الهيئة تخفيفاً لا تشديداً.

3- قيام المشرع في بعض الأنظمه بتوكيل السلطه الإدارية بايقاع العقوبات التأديبية البسيطه، ويوكل صلاحية ايقاع العقوبات التأديبية الجسيمه لمجالس التأديب.

---

[1] – د. شطناوي، علي خطار ، مبادىء القانون الإداري الاردني، المرجع السابق ، ص374.

[2] – د.كنعان، نواف ، النظام التأديبي في الوظيفه العامة ، المرجع السابق، ص207.

[3] – د. الزعبي، خالد سماره ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية ، المرجع السابق، ص244.

وتجدر الإشارة الى ضرورة أن يتم تشكيل مجالس التأديب طبقاً للقانون، وبالتالي اذا حدد المشرع عدد معين لعضوية مجالس التأديب ، فأنه يشترط مراعاة ذلك عند التشكيل ، كما وتجدر الإشارة الى أن من المبادىء التي تحكم تشكيل مجالس التأديب مبدأ سنوية التشكيل ، كما وتختلف اداة تشكيل المجالس التأديبية القانونية باختلاف الأنظمه التأديبية ، فقد تتشكل اما بقانون او بنظام او قرار .([1])

وقد تبنى نظام الخدمه المدنيه قواعد رد القضاة، حيث تضمنت المادة(146/د)على أن يتم تطبيق أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المعمول به على أعضاء محالس التأديب.

ويرى الباحث أن هذا النظام يمثل ضمانة حقيقية في الحد من تعسف الإدارة بحق موظفيها ، وذلك بالفصل بين سلطة الاتهام ، وسلطة فرض الجزاء التأديبي ، من خلال تدخل الهيئات المستقلة والاستشارية ، والمكلفة بإبداء الرأي قبل فرض الجزاء التأديبي.

المطلب الثالث

المحاكم التأديبية

يعتبر منح سلطة التأديب لجهة قضائية من آخر التطورات التي لحقت بنظم تأديب الموظف العام، حيث يقوم المشرع بنزع سلطة التأديب من السلطة الرئاسية، ويضعها ضمن إختصاص محاكم تاديبية تشكل لهذا الغرض.([2])

---

[1] – د. كنعان ، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة ، المرجع السابق، ص208-210.

[2] – د. الزعبي ، خالد سماره، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الاردنيه الهاشمية ، المرجع السابق ، ص247.

وقد ينشئ المشرع نيابة من نوع خاص، توازي النيابة العامة، ويقتصر دور السلطة الرئاسية في هذا النظام على توجيه الاتهام الى الموظف العام.([1])

ومن الدول العربيه التي تأخذ بهذا النظام، جمهورية مصر العربية، حيث أنشأ المشرع المصري المحاكم التأديبية بالقانون رقم (17) لسنة1958 ثم نظمها بالقانون رقم (47) لسنة 1972 الخاص بمجلس الدولة ، وهي تتكون من نوعين:

أ- المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم.

ب- المحاكم التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث- أي أنها تختص بتأديب العاملين من الشاغلين للدرجات من السادسة الى الاولى.([2])

ويرى الباحث أن النظام الأكثر فاعلية هو النظام القضائي، فإحالة فرض الجزاء التأديبي إلى محكمة مختصة ، تتوافر لديها كافة الضمانات ، والإجراءات التي تراعي حقوق المتهم ، ومن شأنه كفالة حيدة وعدالة المساءلة التأديبية، ناهيك عما يوفره النظام القضائي من إشاعة أجواء الثقة ، والاطمئنان لدى الموظف عند علمه بأن الجهة القضائية هي التي تملك أمر توقيع الجزاء عليه ، وليست الإدارة ، فينصرف إلى عمله هادئ النفس مرتاح البال .

[1] – د. العتوم ، منصور ابراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص217.

[2] – د. عبدالله، عبدالغني بسيوني، القانون الإداري، المرجع السابق، ص341.

المطلب الرابع

السلطات التأديبية في النظام القانوني الأردني

تمت الإشارة في مقدمة هذا الفصل الى أن المشرع الأردني قد أناط الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية بجهتين تأديبيتين فقط هما : السلطة التأديبية الرئاسية ، ومجالس التأديب .

اولا : السلطات التأديبية الرئاسية (السلطة الإداريه) : تتمثل السلطات التأديبية الرئاسية في السلطات الإداريه العليا والتي تشمل الوزراء المختصون ، الأمناء العامون ، ومدراء الدوائر ، حيث أن هذه الرئاسات الإداريه تملك سلطة التوجيه ، وهي المسؤولة عن حسن سير العمل في الإدارات التي يرأسونها ، وهي بالتالي الأقدر على الحكم على تصرفات الموظفين .([1])

وقد حدد نظام الخدمة المدنية الحالي السلطات التأديبية الرئاسية ، ونطاق إختصاص كل واحدة منها بحسب الفئة الوظيفية ، ودرجة الموظفين المخالفين ، ونوع العقوبة التأديبية التي توقع عليهم ، حيث نصت المادة (142) من النظام على أنه : " توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من الماده (141) من هذا النظام على المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظفون من الفئات الأولى والثانية والثالثة وفقا للصلاحيات التالية :

أ- بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الأنذار .

ب- بقرار من المدير اذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الحسم من الراتب .

ج- بقرار من الامين العام إذا كانت العقوبة على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنة .

---

[1] - المادة(142)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

د- بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين .([1])

ثانياً: المجالس التأديبية: بين نظام الخدمة المدنية كيفية تشكيل المجالس التأديبية واختصاصاتها في كل من الماده (146) حسب فئات الموظفين ومجموعاتهم الواردة في المادة (17) منه ، بالإضافة إلى النص في الفقرتين (أ ، ب) من الماده (159) منه على تشكيل لجنتين : الأولى للنظر بمخالفات موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا ، والثانيه للنظر في 1- المخالفات المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا المحالة اليها من رئيس الوزراء بناءً على تقرير الوزير 2- دراسة الشكوى المقدمه ضد أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناءً على تُهم معينه ورأى الوزير عدم إحالة الموظف الى المجلس التأديبي . ([2])

ويرى الباحث بأنه ومع تأكيد محكمة العدل العليا ([3])على اعتبار أن التنسيب من الرئيس المباشر لتوقيع الجزاءات التأديبية من قبل من يملك سلطة ايقاعها -المدير- إجراء جوهرياً يترتب على اغفاله بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء، لا ن القرار في هذه الحالة يكون مشوباً بعيب الشكل والإجراءات ، فأن هذا الاشتراط ليس من شأنه توفير ضمانة حياد السلطة التأديبية الرئاسية ، بالاضافة الى أن المشرع الاردني لم يمنح صراحةً السلطات التأديبية الرئاسية سلطات تعقيبة على القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء التابعين لهم .

---

[1] - المواد(142/أ) و(142)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] - الجمعات، اكرم، محمود، الدراسة السابقه، ص117.

[3] - حكمها الصادر بالقضية رقم 98/421 الصادر بتاريخ 1999/2/23 ، مجلة نقابة المحامين الاردنيين لسنة 1999أ ص1727، وحكمها بالقضية رقم 95/143 الصادر بتاريخ 24/9/ 1995 ، مجلة نقابة المحامين لسنة1997 ،ص979.

أمـــا فيمـــا يتعلـــق بالمجـــالس التأديبيـــة فيـــرى الباحـــث خلوهـــا مـــن عناصـــر قضائيه،واقتصارها على العناصر الإدارية، الامـــر الـــذي يُـــشعر الموظـــف المحـــال إلـــى التحقيق امام هذه المجالس بنقص في الضمان والرعايـــة، وذلـــك لمـــا يتمتـــع بـــه أعـــضاء السلطة القضائية من استقلالية لا يتمتع بهـــا أعـــضاء الأدارة فـــي اغلـــب الاحيـــان الامـــر الذي قد يترتب عليه عدم حيادية هذه المجالس.

المبحث الثاني
الاختصاص التأديبي

" الاختصاص هو ولاية أو صلاحية يخولها المشرع لشخص معين أو جهة معينة ، ويلزم أن يباشر هذا الاختصاص في الحدود المرسومة وإلا كان التصرف باطلاً"([1])

وحق الرؤساء في مجال التأديب هو حق أصيل، يستمدونه من القانون مباشرة، وبصريح نفس القانون، ويباشرونه بالاصالة عن أنفسهم، لا بالنيابة عن الوزير، إذ هم لا يستمدون الحق منه، ومن ثم فلا يملك الوزير الغاء هذا الاختصاص، او الحد منه.([2])

وتباشر الإدارة التحقيق مع الموظف ، بعد علمها، بوقوع المخالفة التأديبية، وذلك أثناء فرض رقابتها على اعمال موظفيها، وتوكن الرقابة اما من قبل السلطة الإدارية نفسها(الرئيس المباشر)، أو ديوأن المحاسبه، او ديوأن الخدمه المدنيه، اوعن طريق تقديم تظلم للادارة.([3])

وبناءً على ما تقدم سنتناول في هذا المبحث دراسة المطالب الآتية:

المطلب الاول: مباشرة التحقيق.

المطلب الثاني:آثار التحقيق.

المطلب الثالث: المحاكم التأديبية.

المطلب الرابع: التصرف في نتائج التحقيق.

---

[1] – المستشار البنداري، عبدا لوهاب،الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذويه في الكادرات الخاصة،دار الفكر العربي، القاهرة، ص9.

[2] – فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الصادرة بتاريخ1949/6/5، المنشورة في المجموعة الثانية،ص66.

[3] – د. حتامله، سليم سلامه،(2004)، القضاء الإداري–طعون الموظفين–، دار أوغاريت للنشر والتوزيع، الأردن، جرش، ط1، ص99.

المطلب الاول

مباشرة التحقيق

إن الهدف الأساسي من التحقيق هو التثبت من الوجود المادي للوقـائع المعتبـرة مخالفـة تاديبية ، ونسبتها للموظف العام ، وجمع الادلة على ارتكابها ، وتحديد من قام بهذه الوقـائع ، وتحديد مدى مسئوليته ، كما ويستهدف التحقيق التأديبي البحث عن الوثائق والادوات ذات الصلة بالمخالفة التأديبية ، بغية تحديد ظروف ارتكابها ، لأنطباق القاعدة الجنائية التي تقضي ببـراءة المتهم حتى يثبت العكس في المجال التأديبي ([1])

وبإعتبار التحقيق إجراء تمهيدي ، الامر الذي يستلزم عدم إحالة الموظف إلى التحقيـق إلا إذا كان الاتهام قائماً على احتمالات قوية ترجح نسبة الجريمة التأديبية إلـى الموظـف المـتهم بارتكابها حفاظاً على سمعة الموظف وكرامته .([2])

ففي حال تثبت الإدارة من إمكانية ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية ، يتوجب عليها القيام بالإجراءات اللازمة تحقيقاً للعدالة ، وبالتالي تقوم الإدارة بتشكيل هيئة إداريـة للتحقيـق مـع الموظف المحال اليها اذا ارتأت أنه لا بد من الإحالة للتحقيق قبل توقيع العقوبة ، الامر الـذي يستتبع مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة له ، ومنحه كافة الضمانات المقررة قانوناً.([3])

وبناءً على ما سبق يندرج الاختصاص باحالة الموظف الى التحقيـق ضـمن اختـصاص السلطة التأديبية ، حيث يعتبر قرار الإحالة للتحقيق مقدمة أساسية للاختصاص التأديبي.([4])

---

[1] –د.شطناوي، علي خطار، مبادىء القانون الإداري الاردني، المرجع السابق، ص406.

[2] – د. محارب، علي جمعه ،(2004)،التأديب الإداري في الوظيفة العامة ،عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1 ، ص338.

[3] – د. حتامله، سليم سلامه ، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص99.

[4] – د.شطناوي، علي خطار، مبادىء القانون الإداري الاردني ، المرجع السابق، ص407.

وبما أنه لا يمكن تصور الإحالة الى التحقيق من قبل مجالس التأديب ، فالإحالة تكون مقصورة على الجهات الرئاسية ، كون مجالس التأديب جهات رئاسية جماعية ، وليست فردية ([1]).

ويلاحظ أن بعض التشريعات كالتشريع الاردني قد قصر إلزام إجراء التحقيق على عقوبات تاديبية معينه وبالتالي يمكن ايقاع العقوبات التأديبية والتي يمكن اعتبارها عقوبات تاديبية بسيطة دون إجراء التحقيق في حين اشترط المشرع الاردني عدم إحالة الموظف الى المجلس التأديبي إلا بعد إجراء التحقيق معه من قبل هيئة تشكل لهذه الغاية .([2])

وتشترط بعض التشريعات أن يكون التحقيق مع الموظف كتابة ، الأمر الذي يحقق اكبر قدر من الانضباط والدقة في التعبير ، والسهولة في المراجعة .([3])

في حين تذهب بعض التشريعات إلى أن كثرة التحقيقات الكتابية قد تؤثر سلباً على سير العمل والإنتاج ، ونتيجةً لذلك أجازت التحقيق شفاهةً وقصره على المخالفات البسيطة دون المخالفات الجسيمة .([4])

أما فيما يتعلق بإمكانية التفويض في الإحالة إلى التحقيق ام لا ؟ فأنه وقياساً على عدم جواز تفويض الاختصاص التأديبي من مستوى معين والمستقر عليه فقهاً وقضاءً فأنه لا يجوز تفويض الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق .([5])

---

[1] – د. كنعان ،نواف ، النظام التأديبي في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ،ص 227.

[2] – المادة (2/1/أ/145)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[3] – د. الحلو ، ماجد راغب ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 362.

[4] – د. محارب،علي جمعه ، التأديب الإداري في الوظيفه العامة ، المرجع السابق،– ص342.

[5] – د . كنعان،.نواف – النظام التأديبي في الوظيفة العامة،المرجع السابق ،ص228.

ولما للدور الذي تباشره لجان التحقيق من أهمية ، وضمان لتحقيق اكبر قد مـــن الكفـــاءة والفعالية ، فأنه يفضل حين تشكيلها أن تضم عناصر مؤهلةً تأهيلاً قانونياً لإجراء التحقيق وفقاً للأصول التي تقوم عليها المحاكمة العادلة.([1])

المطلب الثاني

آثار التحقيق

قبل تناول الأثار التي تترب على الإحالة الى التحقيق، تجدر الإشارة الى الاثار التي تترتب على قرار الإحالة الى التحقيق،والتي كانت محل خلاف في الفقه والقضاء الإداريين، ومدار الخلاف في هذا الصدد يدور حول امكانية إعتبار قرار الإحالة للتحقيق قرار إداري نهائي أم لا ؟ وبالتالي يكون محلاً للطعن فيه بالإلغاء ممكناً ، ام لا ؟ وقد تنازع الاجابة على هذا التساؤل رأيان فقهيان : الاول : يذهب أنصاره الى اعتبار النتائج المترتبة على قرار الإحالة نتائج قانونية تؤدي الى اعتبار قرار الإحالة قرار إداري نهائي وبالتالي يمكن الطعن به بالإلغاء أما الرأي الثاني وهو الراجح فقهاً وقضاءً فيذهب الى أن النتائج التي تترتب على قرار الإحالة للتحقيق هي نتائج واقعيه وليست قانونية ، وتنتفي بالتالي صفة القرار الإداري عنها ، ولا يجوز بالتالي الطعن فيه بشكل مستقل بل يمكن الطعن به كعنصر من عناصر الطعن في القرار التأديبي .([2])

---

[1] – د. كنعان ، نواف – الكتاب الثاني ، القانون الإداري ، المرجع السابق ،،ص199.

[2] – د. كنعان، نواف – النظام التأديبي في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 231.

ولا بد من الإشارة إلى أن قضاء محكمة العدل العليا قد استقر على إعتبار أن قرار الإحالة إلى المجلس التأديبي هو قرار إداري نهائي، وليس إجراء تمهيدياً ، وبذلك يجوز لصاحب المصلحة الطعن بقرار الإحالة بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا.([1])

ويميل الباحث إلى تأييد الرأي الثاني القائل بأن قرار الإحالة لا يعدو أن يكون إجراء إدارياً تحضيرياً للقرار التأديبي ، وهو بهذه المثابة لاينطوي على تعديل نهائي في المركز القانوني للموظف ، ولا يُعد بالتالي قراراً إداريا نهائياً مما يجوز الطعن به استقلالاً ، قبل صدور قرار نهائي من السلطة التأديبية المختصة.

أما بالنسبة للأثار المترتبة على التحقيق ، فقد يترتب على التحقيق أثار معينه في حق الموظف ، مثل ابلاغ النيابه العامه اذا تبين وجود جريمة او مقترح بعزل الموظف دون اتباع الإجراءات التأديبية ، الا أن اهم هذه الاثار هو كف يد الموظف عن العمل.([2])

1- الإحالة الى النيابة العامة : استناداً الى احكام المادة (148)من نظام الخدمة المدنية إذا تبين لأي سلطة من سلطات التأديب أن المخالفة التأديبية المسنده للموظف المحال اليها ، تنطوي على جريمة جزائية ، فيترتب على ذلك وقف الإجراءات التأديبية ، وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي اجري معه ، والأوراق والمستندات المتعلقة بالمخالفة الى المدعي العام المختص ، أو الى المحكمة المختصه ، ولا يجوز في هذه الحالة إتخاذ أي إجراء تأديبي أو الاستمرار في أي إجراء تم إتخاذه بحق ذلك

---

[1] - عدل عليا 84/11/29، مجلة نقابة المحامين الاردنين،(1985)، ص17.

[2] - د. العتوم ،منصور ابراهيم ، المسؤولية التاديبية للموظف العام ، المرجع السابق، ص272.

الموظف الى أن يصدر حكم قطعي في الدعوى او الشكوى الجزائية المقامة ضده ، هذا وتتم الإحالة إلى المدعي العام و المحكمة المختصة بقرار من الوزير أو من المجلس التأديبي المختص إذا كان الموظف محالاً إليه .([1])

2- وقف الموظف عن العمل :

اولاً : مفهوم الوقف عن العمل : عندما تبدأ الإدارة بمباشرة إجراءات التأديب ، فأنها تلجأ كإجراء تمهيدي الى كف يد الموظف عن العمل ، وذلك للتحقق من إقدامه على إرتكاب المخالفة التأديبية ، ويعرف الوقف الاحتياطي بأنه " إجراء إحتياطي يتمثل في إقصاء الموظف مؤقتاً عن ممارسة الوظيفة العامة " وتقصد الإدارة بالجوء الى هذا الإجراء إلى ابعاد الموظف المتهم جنائياً او تاديبياً عن المرفق العام بشكل مؤقت استبعاداً للنتائج الضارة التي يمكن حدوثها نتيجة بقاء الموظف المتهم على رأس عمله .([2])

ثانياً : أحكام الوقف عن العمل :

1- الجهة المختصة بإصدار قرار الوقف : تقدر الجهة الإدارية المختصة مدى ملائمة إصدار قرار الوقف عن العمل ، واستناداً لأحكام نظام الخدمة المدنية الأردني فأن الموظف يوقف عن العمل بقرار من الوزير في حالتين :أ- عند إحالة الموظف من قبل دائرته الى المجلس التأديبي ، أو إلى المدعي العام ، أو المحكمة لإرتكابه مخالفة مسلكية ، أو جناية ، أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة . ب- إذا تم إحالة الموظف من قبل المدعي العام إلى المحكمة لإرتكابه أي جناية او جنحة مخلة بالشرف .([3])

---

[1] – المادة (148)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] – د. شطناوي، علي خطار ، مبادىء القانون الإداري الاردني، المرجع السابق ، ص414.

[3] – المادة رقم (149/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

اما بالنسبة لموظفي الفئة العليا، والتي تناولتها المادة(17/أ) من نظام الخدمه المدنيه الحالي رقم(30) لسنة2007 وتعديلاته وهي تظم مجموعتين : الاولى وتشمل : قاضي القضاة،رئيس ديوان المحاسبة، رئيس ديوان الخدمه المدنية،رئيس ديوان التشريع والرأي، أمين عام رئاسة الوزراء، وتشمل المجموعة الثانية: الأمين العام، المحافظ في وزارة الداخلية،المستشار في رئاسة الوزراء أو في ديوان التشريع والرأي الذي يقرر مجلس الوزراء تعيينه في هذه المجموعه بناءً على تنسيب رئيس الوزراء،أمين سر مجلس الوزراء، مدير عام مكتب رئيس الوزراء، مراقب عام الشركات، مدير المركز الوطني للطب الشرعي، ففي حال ارتكاب أي مخالفة مسلكية فأن قرار الوقف عن العمل يصدر من مجلس الوزراء والذي يقرر كذلك النسبة التي تصدر له من مجموع راتبه وعلاواته .([1])

2- مدة الوقف عن العمل : من خلال مراجعة أحكام نظام الخدمة المدنية الاردني نجد أنه لم يحدد مدة معينه للوقف الاحتياطي ، ويمكن بالتالي فهم أن عدم تحديد المشرع لمدة الوقف إتجاه إرادته إلى إستمرار الوقف عن العمل لحين صدور قرار تأديبي نهائي ، أو صدور حكم قطعي قضائي في الدعوى المقامة على الموظف .([2])

3- الآثار المترتبة على الوقف عن العمل :

يترتب على وقف الموظف عن العمل النتائج التاليه :

1- تأجيل الترفيع : استناداً لأحكام نظام الخدمة المدنية الاردني فلا ينظر الى ترفيع الموظف المحال الى القضاء أو الى المجلس التأديبي ، إذا كان مستحقاً للترفيع الوجوبي ، إلا بعد صدور القرار القضائي او التأديبي، واكتسابة الدرجة القطعية ، شريطة ترك درجه شاغره

[1] – المادة رقم (158)، من النظام المعدل نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] – د. حتامله، سليم سلامه، القضاء الإداري ، المرجع السابق، ص104.

ليتم ترفيع الموظف إليها حال صدور القرار ببرائته ، أو عدم مسئوليته عن التهمه المسنده إليه سواء الجزائية او المسلكية ، ويعتبر تاريخ الترفيع في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي، أو التأديبي.([1])

2- وفيما يتعلق بالراتب : تناولت المادتان (149/ب) و (155) من نظام الخدمة المدنيه راتب الموظف الموقوف عن العمل ، بحيث يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته 50% من مجموع راتبه وعلاواته عن الستة اشهر الاولى من تاريخ ايقافه ، وإذا زادت مدة الايقاف على ذلك فيتقاضى ما نسبته 25% من مجموع راتبه وعلاواته .([2])

وفي حال صدور القرار النهائي بتبرئة الموظف ، او الحكم بعدم مسئوليته ، او منع محاكمته ، او شمله العفو العام ، فيستحق راتبه كاملاً مع العلاوات عن المدة التي اوقف خلالها عن العمل اما إذا اسفرت المحاكمة عن ادانة الموظف وايقاع عقوبه تاديبية غير عقوبة الاستغناء عن الخدمة او العزل عن الوظيفة ، فيستحق راتبه وعلاواته عن المدة التي اوقف خلالها عن العمل اذا كانت لا تزيد على ستة اشهر اما إذا زادت على ستة اشهر فيستحق نصف راتبه مع نصف علاواته عن المدة الزائدة على الاشهر الستة .([3])

3- عدم قبول استقالة الموظف المحال للتحقيق:استناداً لنص المادة (149/ب) من نظام الخدمة المدنيه لا يجوز قبول استقالة الموظف الموقوف عن العمل او إحالته على التقاعد او

---

[1] - المادة رقم (82)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] - المادة رقم (149/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[3] - المادة رقم (155) ، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

الاستيداع ، قبل صدور القرار النهائي او القطعي في الدعوى التأديبيـــة او القــضائية المقامـــة عليه([1]).

4- تقييد حرية الموظف من السفر خارج البلاد : استناداً لنص المادة (150/ج) من نظام الخدمة المدنيه الحالي لرئيس المجلس التأديبي أن يطلب من السلطات المختصة منع الموظـــف المحال الى المجلس التأديبي من مغادرة المملكه الى حين أنتهاء الدعوى المقامة عليه وصـــدور القرار النهائي فيها .

المطلب الثالث

المحاكمة التأديبية

تعتبر الإحالة الى المحاكمة مرحلة من مراحل التأديب في مصر وســوريا والاردن ، ولا يتحقق بالتالي معنى الإحالة الى المحاكمة التأديبية إلا بتقديم الموظف الى المحكمة التأديبية فـــي مصر ، أو الى المجلس التأديبي في سوريا والاردن .([2])

فبعد انتهاء التحقيق قد يحال الموظف الى المحاكمة التأديبية ، وهكذا تبدأ الدعوى التأديبية امام السلطة المختصة بالتأديب بقرار الإحالة الصادر من قبل السلطة الرئاسية للموظف العـــام المخطئ ، وعادةً ما يتضمن قرار الإحالة جميع التهم المنسوبة بـــصورة تفـــصيلية ، وشـــاملة لضروف إرتكابها ، وإذا كان يجب إجراء التحقيق مع الموظف المتهم عن جميع التهم المـــسنده اليه ، فأنه من الجائز قانوناً أن يتضمن قرار الإحالة بعض التهم المسنده الى الموظـــف ، ولا

---

[1] - للمزيد بشأن الاستقالة يراجع الفصل الثامن عشر المادة(167)،من نظامالخدمه المدنيه الاردني رقم (30) لسة 2007 وتعديلاتة.
[2] – د. العتوم ، منصور ابراهيم ، المسؤولية التأديبيه للموظف العام، المرجع السابق، 296.

تستطيع السلطات التأديبية بإي شكل من الأشكال معاقبة الموظف عن أي فعل لم يكن محلاً للتحقيق التأديبي.([1])

ووفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنيه يصدر قرار الإحالة للمجلس التأديبي بحق شاغلي وظائف الفئتين الاولى والثانية من الوزير ، أما شاغلي الفئة العليا فيصدر قرار الإحالة بحقهم من مجلس الوزراء ، ويرفق بالدعوى التادبية لائحة تتضمن تفاصيل المخالفة أو المخالفات المسلكية المسندة للموظف ، ومحضر التحقيق الذي اجري حول تلك المخالفات ، وبينات الدعوى الخطية والمادية ، وأي وثائق اخرى ترى الجهة المختصه تقديمها للمجلس التأديبي .([2])

ويباشر المجلس التأديبي النظر في الدعوى التأديبية التي تحال اليه وجاهياً خلال مدة لا تزيد على 30 يوماً ، بعد المدة المحددة في الفقرة (ب) من المادة (147) من نظام الخدمة المدنية والتي تنص على أن يتولى امين سر المجلس التأديبي خلال مدة لا تزيد على اسبوعين من تاريخ استلامه مرفقات الدعوى التأديبية سالفة الذكر ، تزويد اعضاء المجلس التأديبي بنسخه من هذه المرفقات، وبحضور الموظف المحال للمجلس التأديبي ، وتكون إجراءات النظر في الدعوى سريه ، واذا لم يحضر الموظف المحال للمجلس التأديبي والمبغ اصولاً أي جلسه من جلسات المحاكمة ، فتجري محاكمته بصورة غيابية ، ويسمح له حضور المحاكمة بعد ذلك إذا تقدم عذراً لتغيبه يقبل به المجلس ، واذا لم يحضر أي جلسة من جلسات المحاكمة ينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها .([3])

---

[1] – د. شطناوي، علي خطار، مبادىء القانون الإداري الاردني، المرجع السابق، –421–422.

[2] – المواد (147/أ) و (159/أ) ، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[3] –المادة رقم (150/أ/ب) ، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

وللمجلس التأديبي اثناء نظره أي دعوى تاديبية استدعاء أي شخص لسماع شهادته، وله أن يطلب من أي دائرة تقديم اية وثائق لها علاقه مباشره بالمخالفة ، وللمجلس بكامل هيئته أو أن يعهد الى أحد أعضائه إجراء أي تحقيق يراه مناسباً بشأن المخالفة .([1])

ويجتمع المجلس التأديبي بدعوى من رئيسه ، ويكون اجتماعه قانونياً بحضور جميع الاعضاء ، ويتخذ قراراته باكثرية اصوات الحاضرين على الأقل على أن يبين المخالف أسباب مخالفته خطياً ويلحقها بقرار الاكثريه ، ولرئيس المجلس التأديبي أن يقوم بتسمية احد موظفي وزارة العدل اميناً لسر المجلس، بحيث يتولى إعداد جدول أعمال المجلس، ومحاضر الاجتماعات، والتبليغ، وتوثيق القرارات، واي اعمال اخرى يكلفه بها رئيس المجلس التأديبي ([2]).

وعلى المجلس التأديبي أن يصدر قراره في الدعوى التأديبية المحال اليه خلال مدة لا تزيد على 90 يوم من تاريخ عقد اول جلسه لهذه الغايه ، على أن يتضمن القرار الأسباب والعلل التي قام عليه والمستخلصه من بيانات الدعوى ،وأن يوضح المجلس في قرار النهائي الظروف الطارئة التي اضطرته للتأخر في الفصل في الدعوى اذا كان قد اصدر قراره بعد انقضاء مدة 90 يوماً ، ويتلى قرار المجلس التأديبي النهائي ويفهم للموظف بصورة وجاهيه ، وفي حال صدوره غيابياً يتمل تبليغ الموظف بالوسائل المتاحه ، كما ويبلغ القرار النهائي الصادر عن المجلس التأديبي في أي دعوى تاديبيه للوزير المختص ورئيس الديوان .([3])

---

[1] – المادة رقم (151/ب)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] – المادة رقم (146/ب/ج)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[3] –المادة رقم (152)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

المطلب الرابع

التصرف في نتائج التحقيق

في جميع الاحوال يتم التصرف في نتائج التحقيق بمعرفة الجهه التي قامت به ، سواء كانت الجهة الإداريه التي يعمل بها الموظف المتهم ، او جهات اخرى كالنيابه الإداريه في مصر ، والإجراء الذي يمكن أن تقوم الجهة الإداريه به اتجاه التحقيق الذي تمارسه يتمثل بحفظ التحقيق ، او ايقاع العقوبة المنصوص عليها قانوناً ، او احالة الموظف المتهم بإرتكاب المخالفة التأديبية الى المجلس التأديبي المختص، اذا تبين للسلطة الرئاسية أن المخالفة المنسوبة للموظف تستوجب توقيع عقوبة أشد لا تملك السلطة الرئاسية توقيعها .([1])

ويجدر التذكير في هذا المطلب بما تناوله الباحث اثناء دراسة الآثار التي تترتب على التحقيق ، من حيث أنه اذا تبين لسلطات التأديب أن المخالفة التأديبية المنسوبه الى الموظف تنطوي على جريمة جزائية يترتب إيقاف الإجراءات التأديبية وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق التي اجريت مع الموظف وكافة الوثائق المتعلقه بالمخالفة الى المدعي العام أو الى المحكمة المختصة ، وتتم الإحالة بقرار من الوزير أو من المجلس التأديبي المختص اذا كان الموظف محالاً اليه .([2])

---

[1] – د. العتوم ، منصور ابراهيم ، المسؤولية التأديبيه للموظف العام ، المرجع السابق،– ص288.

[2] – المادة رقم (148/أ/ب)، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته

فبعد أن تكتمل جميع البيانات والادلة والمعلومات التي ترغب هيئة التحقيق الإحاطة بهـا وحصرها ، يتوجب عليها تحديد المسار الذي تريد اتباعه ، أمـا حفـظ التحقيـق أو متابعـة الإجراءات التأديبية بحق الموظف .([1])

ولحفظ التحقيق التأديبي اسباب استقر القضاء على الاخذ بها، وتشمل هذه الاسباب : ([2])

1- صعوبة تحديد الفاعل او عدم معرفته : وذلك عند شيوع التهمة بين الموظفين ، أو لم تحدد التحقيقات شخص الموظف المسئول عن المخالفة التأديبية .

2- عدم كفاية الادلة : ويتمثل هذا السبب في النقص في الادلة التي من شـأنها تـرجيح الادأنه .

هذا ويمتاز السببين السابقين بطبيعتهما المؤقته ، ويمكن بالتالي إعـادة إجـراء التحقيـق بخصوص ذات الوقائع حال ظهور أي ادلة جديدة او تم تحديد الفاعل ، أو أمكن معرفته ، قبل سقوط الدعوى التأديبية بالتقادم .

3- عدم حدوث الواقعة التي تشكل مخالفة : والحفظ هنا يكون إما بسبب انتفاء الواقعة ، أو أن الفعل الذي يعد مخالفه قد وقع فعلاً إلا أن الموظف لم يرتكبه .

4- عدم أهمية المخالفة بالنسبة لشخص الموظف الذي اقدم على ارتكابها ، وخلو سـجله من الجزاءات ، أو بسبب حداثة عهده بالوظيفة .

5- وجود عاهة عقلية أو مرض نفسي أو حالة الضرورة عند ارتكاب المخالفـة الأمـر الذي يؤدي الى امتناع قيام المسئولية التأديبية .

---

[1] – د.شطناوي، علي خطار ، مبادىء القانون الإداري الاردني، المرجع السابق، ص 411.

[2] – د.كنعان ، نواف ، النظام التأديبي في الوظيفه العامه، المرجع السابق، ص 243.

6- مضي مدة معينه من تاريخ وقوع المخالفة تؤدي الى سقوط الحق في تحريك الدعوى التأديبية أو سبق الفصل في الدعوى .

الفصل الرابع

ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الاردني

تضمنت تشريعات الوظيفة العامة للموظفين العموميين العديد من الضمانات التي تعتبر كافية لممارسة هذه الفئة حقوقهم الشخصية ، التي كفلها الدستور والقانون ، وتهدف هذه الضمانات الى استجلاء الواقع ، والوقوف على الحقائق ، وظهر ذلك جلياً في الأحكام المتضمنة في القوانين ، والأنظمة ، والتعليمات التي تناولت الوظيفة العامة([1]).

وبالتالي تهدف هذه الضمانات في مجملها إلى تحقيق محاكمة عادلة للموظف المتهم ، وإظهاراً للحقيقة ، وتحقيقاً للعدالة التأديبية وعدالة العقوبة الموقعة على أثرها ، لهذا أحاط المشرع الأردني الموظف المعرض للمسائلة التأديبية بعدد من الضمانات يتوجب على السلطة التأديبية مراعاتها ، وفي حال إهمال هذه الضمانات او عدم احترامها فأن القرار التأديبي الذي يتمخض عن هذه المحاكمة يكون مشوباً بالعيب ومعرضاً للإبطال .([2])

وهذه الضمانات منها ما هو سابق على تطبيق الجزاء ، ومنها ما هو معاصر لتوقيعه ، ومنها ما هو لاحق على توقيعه .([3])

---

[1] – د. حتامله، سليم سلامه،ضمانات التحقيق ووسائل الاثبات في الدعوى التأديبيه في نظام الخدمه المدنيه الاردني رقم (109) لسنة2002، مجلة الحقوق، البحرين ، المجلد الرابع ، العدد الثاني، يوليو2007، ص152.

[2] – د. العجارمه، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص419.

[3] – د. محارب، علي جمعه ،التاديب الإداري في الوظيفه العامة ، المرجع السابق، ص334.

وستتم دراسة هذه الضمانات في ثلاثة مباحث علـــى النحـــو التـــالي ، فـــي الأول الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي وفـــي الثـــاني الـــضمانات المعاصـــرة لتوقيـــع الجزاء التأديبي وفي المبحث الثالث الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي .

المبحث الأول

الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي

يمكن اجمال هذه الضمانات في مواجهة الموظف بالتهمة او التهم المنسوبة اليه ، والتحقيق معه لسماع اقواله ، واطلاعه على ملفه التأديبي، وتمكينه من الدفاع عن نفسه ، بما هو منسوب اليه من اتهام.([1])

المطلب الاول

مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة اليه

مقتضى هذا المبدأ أن الموظف يجب أن يواجه بما ارتكب من تصرفات مخالفة للالتزامات الوظيفية الايجابية منها أو السلبية ، واطلاعه على الادلة التي تثبت وقوعها ، ونسبتها اليه ، مع البيان له أن نية الاداره تتجه الى توقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها قانوناً حال ثبوت ارتكابه لتلك المخالفة . ([2])

ويترتب على مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة اليه تحقيق فعالية دفاعه ، حيث يصبح الموظف على علم بكل ما يتعلق به في الدعوى([3]) .

وقد تطور هذا المبدأ في مجال تأديب الموظف العام حتى اصبح مبدءاً عاماً ، اذ لم تكن سلطات التأديب مقيده بشكل معين أثناء ممارسة التأديب ، اذ لم يكن هناك نص يلزمها بذلك ، وبناء عليه لم يكن يترتب على عدم مواجهة الموظف المتهم بطلان إجراءات التأديب ، وقد كان هذا الاتجاه سائداً في فرنسا الى عام 1905 حيث

---

[1] – د. العنزي، سعد نواف، (2007)،الضمانات الاجرائيه في التأديب،دراسه مقارنه،دار المطبوعات الجامعيه ،ص83.

[2] – امجد عياش ، رسالة ماجستير ، ص4.

[3] – د.سرور، احمد فتحي،(2001)، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ،دار الشروق،ص740.

نـــص عليـــه المـــشرع الفرنـــسي لاول مـــره فـــي المـــاده (65) مـــن قـــانون الوظيفـــه العامة1905/4/22 ، وكذلك الامـــر فـــي القـــضاء الإداري المـــصري قبـــل ســـنة 1965 حيث لم تكن النصوص القائمـــه توجـــب إجـــراء تحقيـــق قبـــل توقيـــع الجـــزاء بالطريقـــة الإدارية، وفي مرحلة ثانيه تخلى مجلس الدولة الفرنـــسي عـــن النـــصوص واصـــبح يطبـــق المواجهة خارج النصوص ، ولكنه لم يؤكـــد صـــراحة علـــى أن المواجهـــة مـــن المبـــادئ العامـــه ، الـــى أن تقـــرر ذلـــك بحكمـــه الـــشهير فـــي 1945/10/26 فـــي قـــضية CCHAMPION ARMU ، كما ونجـــد احكامـــا للقـــضاء الإداري المـــصري فـــي اوائـــل الخمسينات تشير الى ضرورة المواجهـــة حتـــى ولـــو لـــم يوجـــد نـــص ، وذلـــك اســـتنادا للمبادئ القانونية العامة . ([1])

من جانبه نص المشرع الاردني على هذه الـضمانه صـــراحةً مـــن بـــاب الوجـــوب لا التخيير حيث قال : " اعلام الموظـــف خطيـــا بمـــا هـــو منـــسوب اليـــه ، بحيـــث يتـــضمن المخالفة المرتكبة والتهمة الموجهة اليه ". ([2])

كما اوجب النظام على السلطات التأديبية الرئاســـية اســـتجواب الموظـــف قبـــل توقيـــع اية عقوبة بحقه من العقوبات المخولـــة بتوقيعهـــا، وعنـــد احالـــة الموظـــف الـــى المجلـــس التأديبي اوجب المشرع الاردني تزويد الموظف بنـــسخة مـــن لائحـــة الـــدعوى ، ومحاضـــر التحقيق ، وكافة البيانات الخطية ، والمادية ، المقدمـــة فـــي الـــدعوى ، ودعوتـــه بالطريقـــة التي يراها مناسبة لاستلام نسخته وتبليغه بموعد الجلسة([3]).

---

[1] – د. العتوم ، منصور ابراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، المرجع السابق ص313-314.

[2] – المادة رقم (140/أ/1)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[3] – المواد(145/أ/1)،(147/ب)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

وفي حال عدم حضور الموظف المحال أمـام المجلـس التـأديبي بعـد تبليغـه التبليـغ الصحيح أي جلسة مـن جلـسات المحاكمـة ، فتجـري محاكمتـه غيابيـاً ، ويـسمح لـه بحضور المحاكمة بعد ذلك ، اذا قدم عذراً يقبل بـه المجلـس ، واذا لـم يقـم بـذلك ينظـر في الدعوى تدقيقا ويصدر فيها قراراً نهائياً([1]).

وقضاء محكمة العدل العليا مستقر على أنه لا يجـوز توقيـع العقوبـة علـى الموظـف الا بعد مواجهته بالتهمة المنسوبة اليه ، وتطبيقا لذلك قـضت فـي احـد احكامهـا بـالقول : " استقر الاجتهاد على أنه لا يجوز ايقاع العقوبة على الموظف الا بعـد سـؤاله عمـا اسـند اليه ومواجهته بالمخالفة المنسوبة اليه" ([2]).

وقضت في حكم آخر بأنه : " ... اذا صدر قرار فصل المستدعيه دون أن تبلغ نوع التهمة المسنده اليها ودون أن تعلن للحضور امام لجنة شؤون الموظفين بصفتها المجلس التأديبي فأن هذا القرار يكون قد صدر معيباً عيباً جوهرياً يستدعي بطلانه " .([3])

المطلب الثاني

التحقيق مع الموظف

يعد التحقيق اول إجراء مـن إجـراءات التأديـب والـذي يهـدف اساسـاً لكـشف الحقيقة([4]) .

وقد عرفه جانب من الفقـه بأنـه " اداة قانونيـة للوصـول الـى الحقيقـة تتمثـل فـي مجموعة من الإجراءات ، يُقصد بها أساساً مـا اذا كـان الاتهـام المنسـوب الـى العامـل

---

1 – الماده(150/ب)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

2 – حكم محكمة العدل العليا ، بالقضية رقم 98/12 ، الصادر بتاريخ 1998/5/30، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1999،ص 571.

3 – حكم محكمة العدل العليا ، بالقضية رقم 98/142 ، الصادر بتاريخ 1973/1/31، مجلة نقابة المحامين،العدد الاول ، لسنة1971، ص25.

4 – د. الطماوي، سليمان محمد، (1987)،القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة،ص578.

صحيحا يوجب مؤاخذته، ام غير ذلك ، فلا جناح عليه ، كما يهدف الى بيان التكييف القانوني للفعل المنسوب الى العامل "([1]).

وعرفه البعض الآخر من الفقه بأنه " مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الافعال المبلغ عنها ، وظروفها ، وادلة ثبوتها ، او عدم ثبوتها ، وصولاً الى الحقيقة ، وبيان ما اذا كانت تشكل مخالفة ، او جريمة معينة ، من عدمه ، وبيان شخص مرتكبها" ([2]).

وفي تقدير الباحث أن التعريف اعلاه يعتبر من أدق التعريفات التي وضعت في هذا الصدد ، من حيث اعتبار التحقيق جزء من إجراءات التأديب ، يهدف الى تحديد ما اذا كان الفعل المرتكب من الموظف يعد مخالفة تاديبية ام لا ، في ظل صعوبة حصر الافعال التي يمكن اعتبارها مخالفات تاديبية ام لا ، وكذلك تناوله لوسائل اثبات الواقعة ،ونسبتها الى مرتكبها.

ولما كان القرار التأديبي لا يمكن أن يكون سليما عادلا الا اذا قام على اساس من المعلومات الصحيحه والصادقة ، لذلك قضت قوانين الموظفين بأنه لا يجوز توقيع عقوبة تاديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه ، ويعتبر التحقيق بهذا المعنى من اهم ضمانات الموظف التي تعفيه من المساءلة بمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب .([3])

واذا كان التحقيق إجراءاً تمهيدياً يسعى للكشف عن الحقيقة من حيث المبدأ ، بناءً على أمر اثارته السلطة الرئاسية للموظف ، حيث تصور ملائمة مدى مسؤولية

1 – د. عبدالهادي، ماهر،(1986)، الشرعيه الاجرائيه في التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة،ص206.

2 – د. علي، محمد ابراهيم الدسوقي، (2001)، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري،دار النهضه العربية، القاهره، ص5.

3 – د. الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، المرجع السابق ، ص362.

الموظف عما هو منسوب اليه ، فيكون لها حق التخلي عن مساءلته أو إرجاء قرارها بالمساءله .([1])

ونظراً لأهمية النتائج التي قد تترتب على التحقيق مع الموظف العام يرى بعض الفقهاء بأن لا يبدأ التحقيق مع الموظف إلا اذا وجدت دلائل قوية تشير الى أن هناك مخالفة منسوبة للموظف ، والغاية من ذلك هو أن مباشرة التحقيق تعرض الموظف للقلق والاقاويل وتزعزع مركزه ، والقاعدة العامة أن الإدارة تقوم بالتحقيق مع الموظف حول الوقائع المنسوبه اليه ، حتى ولو تمت مساءلته جنائياً ، فلا بد من إجراء التحقيق معه للتأكد من أنه ارتكب خطأً تأديبياً ، ومن المقرر ايضاً في نظام التأديب أن السلطة الرئاسية هي التي تحرك إجراءات التأديب بصفة أساسية ضد الموظف المتهم.([2])

ويُعد الاستجواب كإجراء من إجراءات التحقيق محاولة للكشف عن الحقيقة ، وهو يعني مواجهة الموظف المتهم المحال الى التحقيق بما نسب اليه من مخالفات ، ومطالبته ابداء رايه فيها ، ومناقشته في الادلة القائمة نفياً ، أو اثباتاً ، وبالتفصيل ([3]).

ويمكن بالتالي اعتبار الاستجواب وسيلة دفاع لتفنيد الادلة القائمة ضد الموظف المتهم ، ويتمكن من تبرير تصرفاته ، كما يمكن اعتباره وسيلة للوقوف على الحقيقة ،

---

1 – د. العتوم، منصور ابراهيم ، المسؤولية التاديبية للموظف العام، المرجع السابق،ص255.

2 – د. الزعبي ، خالد سماره، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الاردنيه الهاشمية، المرجع السابق، ص 254.

[3] – د.عبدا العال، احمد ثروت،(1965)، اجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لاعضاء هيئة التدريس بالجامعات،دار النشر والتوزيع، اسيوط،ص158.

ومعرفة مرتكب المخالفة التأديبية ، ونتيجةً لذلك يعـد الاسـتجواب إجـراء مـن إجـراءات جمع الادلة في التحقيق التأديبي([1]).

وقد تنبه المشرع الاردني الى اهمية هذه الـضمانه مـن ضـمانات التحقيـق وهـو مـا يستفاد من نص المادة (1/أ/145) والتي تـنص علـى أنـه "لا يجـوز لاي مـن الجهـات المنصوص عليها فـي الفقـرة (أ) مـن المـادة (142) مـن هـذا النظـام ايقـاع أي مـن العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1-5) مـن الفقـرة (أ) مـن المـادة (141)مـن هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف الا بعد استجوابه " .

ويعني الاستجواب في مجـال التأديـب الـوظيفي : مناقـشة الموظـف المحـال الـى التحقيق عما هو منسوب اليه من خطأ تأديبي ، وما يـستجوب مـن أجلـه بـشكل مفـصل ، الأمر الذي يمكنه من تحديد اوجه دفاعه ([2]).

وفي حال رفض الموظف المتهم بارتكاب المخالفـة التأديبيـة الاسـتجواب، فـأن هـذا الرفض يعد قرينة على اعتراف الموظف المـستجوب بارتكـاب المخالفـة التأديبيـة ، غيـر أن هذا الرفض لا يعتبر مخالفة تاديبيـة تـستوجب العقوبـة التأديبيـة ، ويكـون الموظـف المستجوب قد فوت على نفسه فرصة الدفاع فقط ([3]).

هذا ويلاحظ أن المشرع الاردني جعـل إجـراء التحقيـق امـراً وجوبيـاً فـي بعـض الحالات وجوازياً فيما عداها ، فأوضـحت المـادة (1/145) مـن نظـام الخدمـه المدنيـه الحالي اليه تشكيل لجانالتحقيق للموظفين من الفئـات الأولـى ، والثانيـة والثالثـة ، عنـدما

---

[1] – د. ياقوت ، ماجد محمد،(2002)، التحقيق في المخالفات التأديبيه ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص311.

[2] – د. عبدالبر، عبدالفتاح عبدالحليم،(1979)، الضمانات التاديبية في الوظيفه العامه ، دراسة مقارنة، دار النهضه العربية، القاهرة،ص79.

[3] – د. حسن،عبدالفتاح،(1964)، التأديب في الوظيفه العامة، دار النهضه العربية، القاهرة،ط1.

نصت بأنه : " 1- لا يجوز لاي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة(أ) من الماده (142) من هذا النظام ايقاع اي .... . 2- لا يجوز احالة الموظف الى المجلس التأديبي الا بعد ..." ، ويتضح من هذه الماده بأن هناك لجان تحقيق جوازية واخرى وجوبيه :

1-لجان التحقيق الجوازيه : اجاز نظام الخدمة المدنية في الماده (145/أ/1) تشكيل لجنة تحقيق للموظف اذا اقدم على ارتكاب مخالفة تستوجب احدى العقوبات المذكورة في الماده (141) من ذات النظام وهي : " التنبيه او الأنذار او الحسم من الراتب الشهري الاساسي بما لا يزيد عن سبعة ايام في الشهر او حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة أو حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين" .([1])

2-لجان التحقيق الوجوبية : يتعين تشكيل لجان التحقيق الوجوبية على مقتضى نص الماده (145/أ/2) من ذات نظام الخدمة المدنية الحالي ، عندما يكون ثمة توجه من قبل السلطة الرئاسية الى لزوم تحويل الموظف المعني الى المجلس التأديبي المختص بمحاكمته.

وفيما يتعلق بتشكيل لجان التحقيق لموظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة يتم تشكيلها من لجنة مكونة على الاقل من ثلاثة اعضاء بما فيها الرئيس ، بشرط أن يكون رئيسها واعضاؤها بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال الى التحقيق أو مساوياً لهما ، ويجوز عند الضروره الاكتفاء بأن يكون رئيس اللجنة بدرجة او راتب اعلى من درجة او راتب الموظف المحال للتحقيق.([2])

---

[1] - الماده رقم (145/أ/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] - الماده رقم (145/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

اما لجان التحقيق التي تُشكل للنظر في المخالفه المرتكبه من موظفي المجموعه الثانية من الفئه العليا فتشكل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوأن التشريع والرأي ورئيس ديوان الخدمة المدنيه من قبل رئيس الوزراء بناءً على التقرير المرفوع اليه من الوزير المختص بالمخالفات المرتكبه من الموظفين سابقي الذكر .([1])

كما ويتم تشكيل لجان تحقيق لموظفي المجموعة الاولى من الفئه العليا بقرار من مجلس الوزراء وتتكون من وزير العدل رئيسا وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي هذه المجموعة .([2])

وتنص المادة (159/ب) على أنه : " تشكل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان تتولى ما يلي : 2- دراسة الشكوى المقدمه ضد اي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناءً على تهم معينه ورأى الوزير عدم احالة الموظف الى المجلس التأديبي " .

وتجدر الإشارة الى أن موظفي الفئة العليا من المجموعة الثانية والفئه العليا من المجموعة الاولى وموظفي الفئات الاولى والثانية والثالثة المنصوص عليهم في المادة (159/ب/2) لا يتم التحقيق معهم من قبل السلطة الرئاسية وأنما تشكل لهم لجان تاديبية خاصة بكبار الموظفين.

ومن جانب آخر أكد نظام الخدمة المدنية الحالي في الماده (140/أ/2) على أنه يتعين على من يُعهد اليهم إجراء التحقيق مع الموظف المخالف (رؤساء واعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي) التنحي اذا كان هناك اعتبارات شخصية تربطهم

[1] – المادة رقم (159/ب/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] – الماده رقم (159/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

بالموظف المراد تأديبه او صلة قرابة معه اذا كانت تؤثر على مجريات التحقيق ، اما اذا تمكنوا من التجرد من هذه الاعتبارات او لم يكن لها اي تاثير على التحقيق فلا يوجد ما يمنع مباشرتهم للتحقيق .

ومن الضمانات الشكلية الواجب كفالتها للموظف المحال الى لجنة التحقيق ، توثيق التحقيق ، ويقصد بالتوثيق تحديد الإجراءات التحقيقية في محاضر رسمية ، هذا ولم ينص المشرع الاردني صراحةً على كتابة التحقيق ولكنه يستفاد من نص المادة (145/ب/2) حيث فرض المشرع على لجنة التحقيق مراعاة ذلك بالقول : " أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبته في محاضر وموقعه من الموظف واعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال ".([1])

كما ويراعى في عملية تدوين محاضر التحقيق أن تكون متسلسلة ، ويذكر فيها تاريخ إجراء التحقيق وأسم المحقق والشهود والموظف المخالف ، والمصادقة عليها من المعنيين فيها على جميع الاوراق([2]) .

واجتهاد محكمة العدل العليا مستقر على وجوب أن يكون التحقيق مكتوبا ، وبخلاف ذلك فأنها ترتب البطلان اذا تم إجراء التحقيق بصورة شفوية ، وقد قضت في احد أحكامها : "وبما أن المحاكمة التأديبية التي جرت بحق المستدعي قد تمت بصورة شفاهية غير مكتوبة ، بما يحول دون المحكمة ومراقبتها ، وكان هذا العيب الشكلي الذي خالطها عيب جوهري ينحدر بها الى درجة البطلان المطلق ، بالاضافة الى ما شاب التحقيق الذي أُجري معه من عيوب ، فأن القرار المطعون فيه الذي

---

[1] – المادة رقم (145 /ب/2)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] – د.السعيد، كامل،(2002)، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات الاردني، دار الثقافه للنشر والتوزيع، عمان.

استند الى هذه المحاكمة والقاضي بفصل المستدعي من الجناح العسكري في جامعة مؤتة يكون باطلا ، وبما أن ما بني على الباطل باطل ، فأن قرار المصادقة على هذا القرار، وبالتالي قرار تسريحه من الخدمة يكونان باطلين ايضا ..." ([1]).

وبعد أن تنهي لجنة التحقيق اجرائها التحقيقي تعمل على رفع تقرير يتضمن النتائج التي توصلت اليها هذه اللجنة مشفوعاً بتوصياتها للمرجع الإداري المختص الذي كلفها بالتحقيق ، حيث نص نظام الخدمة المدنية الحالي على أنه : " تقدم لجنة التحقيق تقريراً مفصلاً بما توصلت اليه من نتائج وتوصيات للجهة التي كلفتها بالتحقيق ولهذه الجهة اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً " .([2])

وتعتبر بالتالي كتابة التحقيق الإداري أمر واجب سواء قامت به النيابة الإدارية ، او المجالس التأديبية ، أو الجهة الرئاسية وحكمة اشتراط الكتابة تمكين الكافة من الرجوع الى وقائع وملابسات التحقيق الإداري ، لتكون حجة على الموظف أو عليه ، دون خوف على الحقيقة من النسيان او التجاهل ، بالاضافة الى تيسير مهمة القاضي في الرقابة على مدى مشروعية ما قد ينجم عن التحقيق من جزاء([3]).

ويرى الباحث أن الإجراءات التي تتم في مرحلة التحقيق ، ابتداءً باستجواب الموظف المحال للتحقيق ،ومروراً بتشكيل لجان التحقيق ، ووجوب حيادها، وأنتهاءً بتوثيق محاضر التحقيق، من شأنها توفير ضمانة حقيقية للموظف في هذه المرحلة،كون الجزاء المترتب على مخالفة سلطة التأديب لنصوص النظام التي تناولت هذه الضمانه هو البطلان.

---

[1] – حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 2000/13، الصادر بتاريخ2001/1/31 ، المجلة القضائيه، السنة الخامسة، العدد الاول، ص523.

[2] – المادة رقم (145 /د/2)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[3] – د. خليفه، عبدالعزيزعبد المنعم،(2003)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية،ط1،ص106.

المطلب الثالث

حق الاطلاع على الملف التأديبي

يمثل الاطلاع على ملف الدعوى التأديبيـــة بكافـــة محتوياتـــه مـــن تحقيقـــات ، وأدلـــة اثبات ، وغيرها من الوثائق ، إحـــدى الـــضمانات الجوهريـــة المقـــررة للموظـــف المـــتهم ، فلا يكفي مجرد إعلامه بالتهمة المنسوبة اليـــه ، ويجـــب أن يكـــون هـــذا الاطـــلاع كـــاملاً، لتمكين الموظف من إعداد دفاعه بصورة كافية ([1]).

ويقصد بالملف التأديبي : ذلك الملف الذي يحتوي جميع الاوراق والتحقيقات والمستندات ، والوثائق المتعلقة بالدعوى ، والتهم المنسوبة للموظف والتي تعينه على تحقيق دفاعه([2]) .

وفي أغلب الاحيان يكون للموظف العام ملفان ، أحدهما عادي تحفظ به الاوراق العادية ، والآخر مكتوم تحفظ به الاوراق السرية المتعلقة بالموظف ، ويحق للموظف المتهم الاطلاع على ملفه العادي في أي وقت يشاء ، أما الملف المكتوم فلا يحق له الاطلاع عليه إلا استثناءً – في مجال المساءلة التأديبية – نتيجةً لما يمثله من أهمية في إحاطة الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة اليه([3]).

ويخضع حق الاطلاع على الملف التأديبي الى مجموعة من الإجراءات ، تأخذ بالإعتبار أهمية هذه الضمانه بالنسبة للموظف العام ، ومن هذه الإعتبارات ، أنه يجب على الموظف أن

1 – د. خليفه ، عبد العزيز عبدالمنعم،(2003)، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمه التأديبية،ص141.

2 – د. بطيخ، محمد رمضان،(1999)، المسؤولية التاديبية لعمال الحكومه والقطاع العام،دار النهضه العربيه، القاهرة،ص301.

3 – د. الزعبي، خالد سماره، المرجع السابق، ص252.

يتقدم بطلب الى الإدارة يعلن فيها رغبته في الاطلاع على ملفه ، حيث أن الاطلاع لا يتم تلقائياً ([1]).

كما أن الطلب المقدم يجب أن يكون واضحاً ، لأن غموض الطلب يأخذ وقتا طويلا من الإدارة للبحث([2]) .

وتأكيداً لأهمية العلم بمحتويات الملف التأديبي فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على أنه لا يغني عن حق الاطلاع على الملف مجرد توجيه الإدارة رسالة الى الموظف تبين الوقائع المنسوبة اليه([3]).

وقد نص المشرع الاردني صراحةً على حق الموظف المحال الى التحقيق بالاطلاع على جميع الاوراق المتعلقة بالمخالفة او الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها([4]).

ويرى الباحث أن تمكين الموظف المتهم من الاطلاع على ملف التأديب ، بعد إبلاغه ومواجهته بالتهمة المنسوبة اليه ، والتحقيق معه ، يضمن له محاكمة تاديبية عادلة ، حيث تشعره الإدارة أنها في سبيل معاقبته اذا تم التثبت من ارتكابه المخالفة التأديبية ، وذلك لاتاحة الفرصة له لاعداد دفاعه.

1 – السهلي، محمد مشبب، المواجهة والتحقيق من الضمانات التاديبيه للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية،2006.

2 – د. الحسيني، سامي، المرجع السابق، ضمانات الدفاع،ص236.

3 – د. العنزي، سعد نواف، المرجع السابق، ص239.

4 – المادة(145/ب/1)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

المطلب الرابع

تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه

من اهم ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق ضمان حق الدفاع ، وخصوصاً ما يتعلق بسؤال الموظف المتهم ، ومواجهته بالتهمة الموجه اليه وتمكينه من حق الدفاع لنفسه ، او بتوكيل محامي ، ومناقشة الشهود ، بالاضافة الى ما تقتضيه حقوق الدفاع([1]) .

ويعتبر حق الدفاع حق مقدس ، ويعد من الضمانات الاساسية الواجب توفراها في كافة المحاكمات التأديبية ، وأن اغفال ضمانة حق الدفاع من قبل السلطة التأديبية جزاؤه البطلأن ، وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على هذا النهج في العديد من قراراتها .([2])

ويعتبر حق الدفاع من المبادئ العامة التي تحكم إجراءات المساءلة التأديبية ، ولا يحتاج الى نص يقرره ، لأنه من المبادئ المستقرة في الضمير الأنساني ، بحيث يحكم القضاء بإلغاء القرارات المخالفة لها([3]).

وحق الدفاع مكفول قانوناً وقد أجاز نظام الخدمة المدنية للموظف المحال الى هيئة التحقيق أن يطلع على جميع الاوراق المتعلقة بالمخالفة او الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها .([4])

---

[1] – د. اسماعيل، خميس السيد،(1994)،موسوعة القضاء الإداري،دار الطباعه الحديثة، القاهرة،ط1،ص180.

[2] – حكم محكمة العدل العليا رقم 80/56 ، الصادر بتاريخ 1980/11/30، مجلة نقابة المحامين ، العدد الرابع، لسنة1981،ص446،وحكمها بالقضية رقم 97/21 ، الصادر بتاريخ 1997/9/9، مجلة نقابة المحامين،العدد الثاني،لسنة1997 ص485.

[3] – د. شطناوي، علي خطار،(1998)،دراسات في الوظيفه العامة، منشورات الجامعه الاردنيه، الاردن ،ص336.

[4] – المادة رقم (145/ب/1)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

وللموظف المحال للمجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله بالدعوى والدفاع عنه على أن يحضر جلسات المحاكمة التأديبية مع محاميه .([1])

وعلى المجلس التأديبي عند النظر في الدعوى التأديبية أن يتيح للموظف تقديم بيناته الخطية والشخصية ، سواء كانت قدمت أثناء التحقيق في المخالفة ام لم تقدم من قبل على الاطلاق ، وعلى المجلس التأديبي أن يستدعي الشهود الذين يطلبهم الموظف المتهم لسماع اقوالهم ، وإعطاء الموظف المتهم الحق في مناقشتهم ، وعرض وجهة نظره القانونية في الدعوى او في إجراء من إجراءاتها .([2])

ويلاحظ أن المشرع الاردني كفل حق الدفاع للموظف المتهم في حالة التحقيق أو عند احالته الى المجلس التأديبي ، وهذا يعني بمفهوم المخالفة ، عدم كفالة هذا الحق امام السلطات التأديبية الرئاسية ، وقد سارت محكمة العدل العليا على هذا النهج في بعض أحكامها ، حيث نصت : " .... لأن المشرع وجد أن عقوبات توقيع الأنذار والحسم من الراتب وتوقيف الزيادة السنوية هي عقوبات خفيفه ، ترك أمر توقيعها للوزير ولوكيل الوزارة بناءً على تقرير خطي يقدمه رئيس الموظف المباشر دون الحاجة الى توجيه سؤال للموظف المشكو منه ...." ([3])

---

[1] –المادة رقم (150/أ)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

2 – المادة رقم (145/ب/1)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[3] – حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 72/113، مجلة نقابة المحامين، العددان(6،5)، لسنة 1973، ص710 . وحكمها بالقضية رقم 98/329، الصادر بتاريخ 1999/1/14.

ولكن المحكمة خرجت على هذا الإجتهاد في بعض أحكامهــا ، حيــث أوجبــت ســؤال الموظف عما أسند اليه ومواجهته بالمخالفة المنسوبة اليــه ، حتــى فــي العقوبــات الخفيفــه كالتنبيه ، وعدم مراعاة هذه الضمانه الأساسية يجعل القرار حرياً بالإلغاء ([1])

وجاء في حكم لمحكمة العدل العليــا الاردنيــة :" أن القاعــدة العامــة فــي الإجــراءات التأديبية هي تحررها من القيــود الــشكلية ، إلا أنــه ينبغــي أن يــتم التحقيــق فــي حــدود الأصول العامة ، بمراعاة الضمانات الأساسية ، بحيث تكفــل للموظــف حــق الــدفاع عــن نفسه ، وذلك بأن تتوفر له مقومات التحقيق القــانوني الــصحيح ، وكفالاتــه ، وضــماناته ، من حيث وجوب استدعاء الموظــف وســؤاله ومواجهتــه بمــا هــو مــأخوذ عليــه مــن مخالفات مسلكية وتمكينه من الدفاع عن نفسه " ([2]).

ومن مظاهر حق الدفاع :

1- عدم جواز توجيه اليمــين للموظــف المــتهم ، فلــه كامــل الحــق فــي الاحتفــاظ بالاسرار الكامنة في عقله الباطن ، وله الا يــدلي بهــا لاي شــخص ، وبالتــالي لا يجــوز استخدام أي وسيلة لقنص الحقيقة من المتهم رغــم إرادتــه ، ســواء أكانــت هــذه الوســيلة مادية أم معنوية([3]).

---

[1] – حكم محكمة العدل العليا بالقضيه رقم 98/12 ، الصادر بتاريخ 1998/5/30.

[2] – حكم محكمة العدل العليا بالقضيه رقم 97/332، الصادر بتاريخ1997/12/6، المجلة القضائيه، السنة الاولى، العدد السادس، ص355.

[3] – د. الحسيني، سامي،(1978)،ضمانات الدفاع، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، السنة الثانية، العدد الاول، ص236.

2-الحق في الصمت : إن سلطة الاتهام هـــي المكلفـــة بأثبـــات الأتهـــام دون مـــساعدة من المتهم ، وعليه فالمتهم بريء حتى تثبـــت إدانتـــه ، ولا يجـــوز إعتبـــار صـــمته إقـــرارا بالتهمة([1]) .

[1] – د. الصاوي، علاء محمد، (2001)، حق المتهم في محاكمة عادلة، دار النهضة العربية،ص50.

المبحث الثاني

الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء

توجب معظم التشريعات الوظيفية تـوفير ضـمانة اساسـيه فـي التأديـب الـوظيفي ، تتمثل في ضمان حياد من يشترك في عـضوية مجـالس التأديـب حتـى يطمـئن الموظـف المتهم الى تحقيق العداله ، وكذلك كفالة حق الرد الـذي يعنـي حـق الموظـف المـتهم فـي الاعتراض على اشتراك أحد الاشخاص المُعينين فـي مجلـس التأديـب لمحاكمتـه لأسـباب محدده تتعلق بالحيدة والنزاهة .

وهكذا تتمثل الضمانات المعاصره لتوقيع الجزاء التـأديبي بتحقيـق مبـدأ حيـاد سـلطة التأديب، والنص على العقوبة في التشريع، ووحـدة وتناسـب العقوبـة التأديبيـة، وتـسبيب القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي .([1])

المطلب الاول

الحياد

لم يقم المشرع الاردني بوضع تعريف لمفهوم الحيـاد ، وذهـب الـى تعـداد الأسـباب المؤثره في حياد عنصر المجلس التأديبي ، ويعتبـر الحيـاد مـن الـضمانات الهامـة التـي تضمن للموظف المتهم نزاهة وعدالة من يحاكمه .([2])

ويطبق القضاء فـي مجـال المحاكمـات بـشكل عـام مجموعـة مـن المبـادىء القانونية ، يمكن إعمالها في نطاق المحاكمات التأديبية وذلـك لـضمان مبـدأ حيـاد مجـالس التأديب ومن هذه المبادىء،مبدأ عدم جواز اشـراك كـل مـن باشـر عمـلاً مـن أعمـال

---

[1] – د. محارب،علي جمعه ، التاديب الإداري في الوظيفة العامة ، المرجع السابق،354.

[2] – د.العجارمه،نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، المرجع السابق،ص435.

التحقيق ، أو كل من ابدى فيه رأياً من الآراء، استناداً الى المبدأ الذي يقضي بوجوب الفصل بين سلطة التحقيق(الاتهام) من جهة، وبين سلطة المحاكمه من جهة ثانية .([1])

وقد أكدت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها على ضرورة حياد رئيس واعضاء المجلس التأديبي ، وقد قضت في أحد أحكامها بأن : "…. الخصم لا يجوز أن يكون حكماً ، كما أن هنا قاعدة مستقره في الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج الى نص يقررها ، وهي أن يجلس مجلس الحكم يجب ألا يكون قد كتب او سمع …." .([2])

وقد كفل المشرع الاردني في نظام الخدمة المدنية للموظف المتهم حق رد رئيس وعضوي المجلس التأديبي من خلال تطبيق أحكام رد القضاه المنصوص عليه في قانون أصول المحاكمات المدنيه على اعضاء المجلس التأديبي ، ويُعد حق طلب الرد من أهم الضمانات التي حصن بها المشرع الموظف المحال الى التأديب ليضمن له محاكمة عادلة ونزيهه لا يشوبها أي اعتبارات قد تؤثر على مجرى سير الامور بعداله ، وبهذا الحق يستطيع الموظف الاعتراض على رئيس المجلس أو أي عضو فيه شريطة أن يكون طلب الرد مستند الى اسباب وجيهة ومعتبره ، وأن يكون قبل البدء باعمال التحقيق ، حيث نص المشرع على هذا الحق بقوله : " يطبق على كل من رئيس واعضاء المجلس التأديبي احكام رد القضاه المنصوص عليها في قانون اصول المحاكمات المعمول به …." ([3])

---

[1] – د. كنعان، نواف،القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق،ص207.

[2] – حكم محكمة العدل العليا ، بالقضية رقم 99/396،الصادر بتاريخ2003/3/14، المجلة القضائية، السنة الرابعة، العدد الثالث، لسنة2000،ص269.

[3] – المادة رقم (146/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

وينص قانون اصول المحاكمات المدنية بخصوص هذا الحق على : " يجوز رد القاضي لاحد الاسباب التاليه :

1- اذا كان له أو لزوجه دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها او اذا وجدت لاحدهما خصومة مع احد الخصوم أو مع زوجه بعد قيام الدعوى المطروحه على القاضي ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.

2- إذا كان لمطلقته التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجه ما لم تكن هذه الخصومه قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده .

3- إذا كان احد الخصوم يعمل عنده .

4- إذا كان قد اعتاد مساكنة أحد الخصوم أو كان قد تلقى منه هديه قبيل رفع الدعوى أو بعده.

5- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو موده يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.([1])

وأجاز قانون أصول المحاكمات المدنية للقاضي ، حتى ولو كان صالحاً لنظر الدعوى ولو لم يكن به سبب الرد ، اذا استشعر الحرج من نظر الدعوى لأي سبب أن يعرض أمر تنحيته على رئيس المحكمة للنظر في هذا القرار .([2]).

[1] – المادة رقم (134) من قانون اصول المحاكمات المدنيه رقم 24 لسنة 1988.

[2] – المادة رقم (135) من قانون اصول المحاكمات المدنيه رقم 24 لسنة 1988.

ويقدم الموظف المتهم طلب الرد مشتملاً علــى أســبابه ووســائل إثباتــه الــى رئــيس المجلس التأديبي ، ويجب تقديم طلب الرد قبل الدخول في المحاكمــة ، مــا لــم يكــن ســبب الرد متولداً من حادث طرأ بعــد الــدخول فــي الــدعوى أو المحاكمــة ، فيــشترط عندئــذ لقبول طلب الرد أن يقدم في اول جلسة تلي هذا الحادث([1]) .

وبالتالي يقوم الحياد على أساس أنه لا يجــوز للــشخص الواحــد الجمــع بــين صــفة الخصم والحكم في وقت واحد ، فمن يبد رأيه المــسبق يمتنــع عليــه الاشــتراك فــي نظــر الدعوى والحكم فيها ، ويترتب على هذا المبدأ ما يلي :

1- الفــصل بــين ســلطتي الحكــم(الادارة، والجهــة المختــصة بايقــاع العقوبــة التأديبية).

2- عدم وجود إعتبــارات شخــصية او وظيفيــة او موضــوعية تــؤثر فــي حيــدة السلطة التأديبية .

وهكذا نجد أن ضمانة الحياد لا تطبق فعلياً فــي نطــاق التأديــب الرئاســي ، حيــث لا تفريق بين سلطة الاتهام والإدانه ، فالإدارة هي التي تــتهم وهــي التــي تعاقــب ، ويكــون بوسع الرئيس الإداري أن يضطلع بمهمة الإتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء([2]).

1 - المواد (136،137)، من قانو اصول المحاكمات المدنيه رقم 24 لسنة1988.

[2] - د. خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري، والمحاكمه التأديبية، مرجع سابق، ص185.

المطلب الثاني

النص على العقوبة في التشريع

جاءت معظم التشريعات بنصوص واضحة لكل جريمة، وحددت العقوبات اللازمة لها ، بحيث لا يمكن معاقبة أحد إلا بنص، وإلا ساد الظلم ، وهذا ما أخذ به المشرع الأردني كمبدأ عام أكده الدستور الأردني لسنة(1952) في المادة(8) ، ونصت عليه المادة(3) من قانون العقوبات الأردني بقولها:"لا يقضى بأية عقوبة لم ينص عليها القانون حين اقتراف الجريمة"، وأخذ به نظام الخدمة المدنية في تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر في المادة(141/أ) ، حيث تلتزم السلطات التأديبية باختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية التي ارتكبها الموظف([1]) .

وتعد العقوبة التأديبية وسيلة لتقويم الموظف العام، وضمان السير المنتظم والفعال للمرفق العام ، ويمكن تعريفها بأنها " الجزاءات التي حددها المشرع على سبيل الحصر ،والتي توقعها السلطات المختصة على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين ، وهي ذات طبيعة أدبيه،أو ماليه، أو منهية للعلاقة الوظيفية".([2])

ومن هنا إذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته الوظيفية، وثبتت إدانته بذلك لدى السلطة التأديبية، فيكون عليها إيقاع الجزاء المناسب لهذه المخالفة،إلا أن هذه السلطة لا تملك ايقاع ما تشاء من جزاءات ،بل على العكس تماماً ينبغي عليها الإلتزام بما حدده المشرع من جزاءات ، اعمالاً بقاعدة شرعية العقوبات،فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع،ولو كانت أخف من العقوبات المقررة، حتى ولو كان

---

[1] – د.حتامله، سليم سلامه،القضاء الاداري،المرجع السابق،ص113.

[2] – د.عبدالعظيم،عبدالسلام،(2004)، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضه العربيه، القاهرة،ط2،ص114.

توقيعها بناءً على رضا من العامل،لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة،لأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه، من الأمور التي يحددها القانون، ولا يجوز الإتفاق على مخالفتها.([1])

ومن المعلوم أنه لا يكفي لضمان شرعية الجزاء التأديبي أن تلتزم السلطة التأديبية بايقاع أحد الجزاءات الواردهة على سبيل الحصر في النظام التأديبي المطبق ،أي الإلتزام النوعي بقائمة الجزاءات ، بل يجب على السلطة التأديبية أن تحترم المقدار الكمي لأنواع العقوبات التي أوردها المشرع، أي تحترم مقدارها دون زيادة او إنقاص.([2])

واستناداً لنص المادة (141/أ) من نظام الخدمه المدنيه رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاتة، فأن على السلطات التأديبية أن تتقيد بإختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات المنصوص عليها حصراً في المادة المذكورة، ولها الحرية في إختيار العقوبة المناسبة التي تتلائم مع المخالفة التأديبية المرتكبة من قبل الموظف.

وترتيباً على ذلك لا يجوز لتلك السلطات أن توقع أية عقوبة تأديبية على الموظف من خارج تلك العقوبات المنصوص عليها ، وأن حصل ذلك فأن قرارها الإداري التأديبي يكون قابلاً للإلغاء امام محكمة العدل العليا ، وذلك لتعسف الإدارة في استعمال حقها المقيد في إيقاع العقوبة المناسبة.([3])

---

[1] – المستشار البنداري، عبدالوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة،المرجع السابق، ص28-30.

[2] – د. رسلان،انور احمد ، (1997)، وسيط القانون الاداري والوظيفة العامة،دار النهضة العربية، القاهرة،ص341.

[3] – د. حتامله، سليم سلامه، القضاء الاداري ، المرجع السابق، ص114.

المطلب الثالث

تسبيب القرار التأديبي

يقصد بتسبيب الجزاء التأديبي احتواءه علـــى الـــدوافع والأســـباب التـــي دعـــت الجهـــة التأديبية لاتخاذه ، أما سبب الجزاء فيعني الحالـــة الواقعيـــة والقانونيـــة التـــي دعـــت الإدارة لأصدار الجزاء ، أي قيام الجزاء على سبب يبرره([1]) .

والتسبيب هو الإفصاح عن الإسباب القانونيـــة والواقعيـــة التـــي تبـــرر القـــرار الإداري ، وبالتالي يكون القرار مسبباً إذا افصح بنفسه عـــن الإســـباب التـــي أســـتند اليهـــا مـــصدر القرار ، فالتسبيب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ومن ثـــم فأنـــه ينتمـــي للمـــشروعية الخارجية للقرار ([2]).

ويُعد التسبيب من الـــضمانات التـــي تكفـــل عدالـــة العقوبـــة الموقعـــة ، لأن الـــزام السلطة التأديبية بالتسبيب ، يعني ذكرها للأسباب الحقيقة التـــي دفعتهـــا الـــى توقيـــع الجـــزاء التأديبي على الواقعه أو الوقائع المرتكبة من قبـــل الموظـــف ، والتـــي تـــشكل بحـــد ذاتهـــا مخالفة مسلكية تـــستوجب العقـــاب ، وهـــذا التـــسبيب يعطـــي المحكمـــة مراقبـــة العنـــصر الواقعي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء ، فقـــضاء محكمـــة العـــدل العليـــا مـــستقر علـــى أنها محكمة وقائع ومحكمة قانون ، ولهـــا أن تتاكـــد مـــن أن الواقعـــة المنـــسوبة للموظـــف ثابتة بحقه ، وأن مجرد اقتناع رجل الاداره بالواقعـــه لا يحـــول دون تـــدخل المحكمـــة فـــي

---

[1] – د.عبدالعال، محمد حسنين، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص178.

[2] – د. ابو العينين، محمد ماهر،(2002)، دعوى الالغاء وفقاً لاحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن الحادي والعشرين، الكتاب الثاني،ط5، ص153.

بسط رقابتها على ثبوت الواقعه وتكييف الفعل المنسوب للموظف إن كان يشكل ذنباً تاديبياً أم لا.([1])

والقاعدة المستقرة فقهاً وقضاءً ، بأن الاداره غير ملزمه بالتسبيب ، إلا اذا أوجب القانون عليها ذلك ، فكل قرار اداري يصدر عن الاداره ، ومنها القرارات التأديبية ، يعتبر أنه قام على أسباب صحيحة ومستهدفة المصلحة العامة ، ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك .([2])

وقد نص نظام الخدمة المدنية الحالي في الماده (140/أ/5) على مراعاة تسبيب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية .

وقضاء محكمة العدل العليا مستقر على : " .... أنه كلما الزم المشرع جهة الاداره بتسبيب قراراتها وجب عليها أن تذكر الاسباب واضحه جليه ، والا فسيكون القرار مجافيا للقانون وباطلاً ..."([3])

وقضت في حكم اخر : " .... أن القول بأنه اذا لم يشترط القانون تسبيب القرار الإداري فأن ذلك لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد ، بل لا بد من أن يقوم القرار الإداري على سببه او مسوغه القانوني ، وأن كان قولا صحيحا ، الا أن عبء اثبات أن القرار قد بني على سبب غير قانوني او واقعي صحيح يقع في مثل هذه الحاله على عاتق المدعي" .([4])

---

[1] – حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 87/73، الصادر بتاريخ1987/11/1،مجلة النقابه ، لسنة 1988، ص1500.

[2] – حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 99/118، الصادر بتاريخ1999/7/11،منشورات مركز عداله الالكتروني.

[3] – حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم95/5، مجلة النقابه، العددان(1 ،2) ، لسنة 1995، ص1.

[4] – حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 74/37، مجلة النقابه ، العددان (7 ،8)، لسنة 1974، ص 829.

ويــرتبط تــسبيب القــرار التــأديبي بالــضمانات التأديبيــة ، ســواء كانــت هــذه الضمانات سابقة على صدور القرار التأديبي ، او لاحقــة علــى صــدوره ، وتتمثــل صــلة التسبيب بالضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية فــي تمكــين الموظــف المــتهم مــن التحقق مما اذا كانت المخالفة التي ارتكبها هي التي تمــت مواجهتــه بهــا ام أنهــا مخالفــات لا علم له بهــا ، اذ لا يمكــن إيقــاع العقوبــة التأديبيــة علــى الموظــف المــتهم الا عــن المخالفات التي تمت مواجهته بها وتم اطلاعه عليهــا ، بالاضــافه الــى ضــمانات التحقيــق بحيث يتمكن الموظف المتهم من الدفاع عــن نفــسه ، إذ أن تــسبيب القــرار التــأديبي مــن شأنه أن يسهل مهمة الدفاع كونه يبين الوقائع المنــسوبة للموظــف المــتهم ، الامــر الــذي يسهل عليه ممارسة حق الدفاع عن نفــسه واثبــات براءتــه مــن خــلال معرفتــه للوقــائع والاسباب التي يمكن أن ينازع فيها([1]) .

وتتمثل صلة تسبيب القرار التــأديبي بالــضمانات اللاحقــة علــى توقيــع العقوبــة التأديبية في رقابة القــضاء الإداري علــى ســلطة التأديــب عنــد تكييفهــا للاعمــال التــي اعتبرتها مخالفة تاديبيه لصعوبة إعمال هذه الرقابــة اذا لــم يكــن القــرار التــأديبي مــسببا ومتضمناً للوقائع التي تــم مجــازاة الموظــف عليهــا ، وهــذا يعنــي أن التــسبيب للقــرار التأديبي يعتبر ضروريا لممارسة ما يسمى " برقابة التكييف " ([2]).

ويتضمن تسبيب القرار التأديبي مجموعة عناصر اساسية اهمها([3]) :

---

[1] – د. عبداللطيف، محمد،(1996)، تسبيب القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص51.

[2] – د. كنعان،نواف ، القانون الإداري،الكتاب الثاني ،المرجع السابق، ص210.

[3] – د. ابراهيم، السيد محمد ، بحث بعنوان حدود الرقابة الإدارية على صحة السبب في القرار الإداري، منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الثاني،1965، ص419.

اولا : تحديد الواقعه او الوقائع التي توجب ايقاع العقوبة التأديبية ، بحيث تكون هذه الوقائع حقيقة واقعه لا مجرد اوهام ، وأنها تشكل جرما يعاقب عليه القانون ، ولا يعتد بالتالي بمجرد الاتهام، والاقوال المرسلة.

ثانيا : بيان الأساس القانوني الذي استندت اليه السلطة التأديبية في إعتبار أن الفعل أو الافعال سواء الإيجابية منها أو السلبية والتي اقترفها الموظف تشكل جرما تأديبياً ، وبناءً عليه يجب أن يكون الاساس القانوني واضحا ،الأمر الذي يضمن مشروعية القرار التأديبي، لإستناده على أسباب قانونية صحيحة وقائمة ([1]) .

ثالثا : الرد على ما يبديه من أوجه الدفاع : بحيث يتضمن تسبيب القرار التأديبي الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع ، على أن يكون هذا الدفاع متعلقا بموضوع الدعوى ، أي أن الفصل فيه لازم للفصل في الموضوع ،ويجب بالتالي على سلطة التأديب أن ترد على هذا الدفاع ، غير أن السلطة التأديبية ليست ملزمة بملاحقة دفاع الموظف في جميع حيثياته ، ما دامت قد أبرزت إجمالاً الحجج التي كونت منها عقيدتها ، ولها بالتالي طرح الاسأنيد التي قام عليها دفاعه ضمناً.([2])

ويؤيد الباحث الآراء التي ذهبت إلى أن أهمية تسبيب القرار التأديبي، كضمانه من ضمانات التأديب ، لا تقتصر على الموظف المتهم فحسب، بل تمتد إلى السلطة التأديبية ، حيث أن إلزام السلطة التأديبية ببيان أسباب القرار التأديبي من شأنه إعمال الرقابة الذاتية،والتريث قبل إصدار القرار ، وتفعيل واجب التدقيق ووزن الأمور قبل إصدار القرار التأديبي.

---

[1] – د. عبد البر، عبدالفتاح عبدالحليم، الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص253.

[2] – حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1963/1/26،ص621.

المطلب الرابع

وحدة العقوبة وتناسبها مع المخالفة التأديبية

من النتائج التي رتبها الفقه والقضاء على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية قاعدة " عدم جواز العقاب على الفعل الواحد مرتين" ،لذلك فمن المسلم به عدم جواز معاقبة الموظف عن ذات المخالفة التأديبية مرتين، ومن ثم فلا يجوز الجمع بين عقوبة الخصم من المرتب،وعقوبة الأنذار بالفصل.([1])

ومن جهة أخرى أن الأصل في العقوبة هو معقوليتها ، فلا يكون التدخل بها إلا بقدر لزومها ، نأياً بها أن تكون إيلاماً غير مبرر، يؤكد قسوتها في غير ضرورة.([2])

أولاً : وحدة العقوبة التأديبية:

يعني هذا المبدأ أن لا يعاقب الموظف باكثر من جزاء تأديبي واحد،عن المخالفة الواحدة،وهو من المبادىء التي ينبغي مراعاتها ، سواءً من قبل المشرع،أوالسلطات التأديبية،لأن فرض جزائين تأديبيين إصليين عن مخالفة واحدة أمر ينم عن سياسة تحكمية ، بعيدة عن قواعد العدل والمنطق،لأن ثنائية الجزاء تفترض ثنائية الخطأ،ومضاعفة الزجر بدون مبرر، الأمر الذي لا يحقق الهدف من الجزاء ، وأنما يعبر عن مسلك معيب.([3])

---

[1] – عبدالبر، عبدالفتاح عبدالحليم ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق،ص448.

[2] – الشتيوي، سعد،(2008)، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامع الجديده،الازاربطه،مصر،ص188.

[3] – د. العتوم، منصور ابراهيم، المسؤلية التأديبية للموظف العام،المرجع السابق،ص159.

ولم تغفل معظم التشريعات ومنها التشريع الاردني النص على هذا المبدأ صراحةً، تأكيداً لأهمية وضرورة احترامه تحقيقاً للعدالة ،ولما يقدمه من ضمانة هامة في مجال المساءله التأديبية للموظف ، وحسناً فعل المشرع الاردني حين نصت المادة(140/أ/3) بوجوب توفير الضمانات التالية للموظف قبل ايقاع أي عقوبه علية ومنها"عدم جواز ايقاع اكثر من عقوبة واحده من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة(أ) من المادة(141) من هذا النظام على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف ".([1])

وقد اكدت محكمة العدل العليا على عدم مشروعية عقاب الموظف عن الفعل مرتين ، فقضت بأنه : " اذا عاقب عميد كلية الحقوق المستدعيه على المخالفه الصادره عنها ، فيمتنع على لجنة التأديب أن تعاقبها على ذات المخالفه " .([2])

ثانيا: تناسب العقوبة مع المخالفه المرتكبه :

يقتضي هذا المبدأ وجوب مراعاة الملائمه بين درجة خطورة المخالفة ، ونوع الجزاء المفروض ومقداره ، ويتحقق هذا المبدأ من خلال قيام السلطه التأديبية بأختيار الجزاء المناسب للذنب المرتكب ، بعيداً عن الغلو والتعسف ، او التهاون ، والاسراف في اللين والشفقه .([3])

---

[1] – المادة (140/أ/3) من نظام الخدمه المدنية رقم(30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] – عدل عليا رقم (80/38)،مجلة نقابة المحامين الاردنيه، العدد4، السنة 1981 ، ص18.

[3] – د. العتوم، منصور ابراهيم، المسؤلية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص146.

وقد تبنى المشرع الاردني هذا المبدأ صراحةً في الماده (4/أ/140) حيث نصة على " التناسب بين العقوبة المتخذه ، وطبيعة المخالفه المرتكبه ، وعدم المغالاة او التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذه بحق الموظف ".

والاصل أن السلطه التأديبية تملك تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء ، الا أن مناط مشروعية هذه السلطه أن لا يشوب استعمالها غلو ، أي عدم الملائمه الظاهره بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره ، فأذا كان الجزاء التأديبي لا يتناسب تناسبا ضاهريا مع الخطأ الذي ارتكبه الموظف فأنه يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون ، ويخرج من نطاق المشروعيه الى عدم المشروعيه .([1])

وفي اطار القرارات الصادر عن السلطات التأديبية الغت محكمة العدل العليا عدداً من القرارات الإداريه استناداً الى فكرة الغلو ، وعدم تناسب الجزاء مع الفعل المرتكب ، حيث قررت المحكمه" أن ايقاع عقوبة الفصل على المستخدم بوظيفة حارس لدى مؤسسة عالية بسبب ادخاله احد وكلاء السياحه والسفر الى مكتب المبيعات بغية الاطلاع على فاكس يخصه خارج اوقات الدوام الرسمي ، ظأنا أنه من موظفي المؤسسه ، واستضافة شقيقه في المكتب احيأناً ، يجعل القرار مشوباً بالغلو في العقوبة ، ومستوجب الالغاء".([2])

[1] – د. الملط، محمد جودت، (1994)،المسؤولية التأديبية للموظف العام، قضاء التأديب، ص282.

[2] – عدل عليا رقم (2000/334) صادر بتاريخ2000/10/31 ، مجلة نقابة المحامين، السنة2001،ص134.

المبحث الثالث

الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء

أن إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف لا تنهي ضماناته ، فلا يزال يحيطه الشارع بالضمانات التي من شأنها إرساء مبادئ العدالة وصون حقوق الموظفين ، و تتمثل الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء بالضمانات الإدارية و التي تتمثل بالتظلم الإداري ، و الضمانات القضائية و التي تتمثل بالطعن القضائي بالقرار الصادر بتوقيع الجزاء إلغاءً و تعويضاً.([1])

المطلب الأول

التظلم الإداري

يعتبر التظلم إحدى الضمانات التي كفلها المشرع للموظف للتخلص من الجزاء الذي أوقع عليه من قبل السلطات التأديبية الرئاسية ، و هذا التظلم يكون على شكل التماس يتقدم به الموظف إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار ، أو يقدمه إلى الرئيس الإداري للسلطة التي أصدرته ، يطلب فيه إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه بما يجعله أكثر إتفاقاً مع حكم القانون .([2])

ويعرف التظلم بأنه" لجوء صاحب الشأن الى الإدارة شاكياً من قرار اصدرتة يعتقد انه معيب ،ويطلب إلغاءه جزئياً أو كلياً"([3]).

وقد أجاز المشرع الاردني التظلم لتحقيق ما يلي:([4])

---

[1] – د. محارب،علي جمعه ، التاديب الإداري في الوظيفة العامة ، المرجع السابق، ص360.

[2] – د. الطماوي، سليمان محمد، (1985)، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.

[3] - د. العبادي،محمد وليد ،(2004)، القضاء الإداري،دراسة قضائية تحليلية مقارنة ،جامعة آل البيت،دار المسار للنشر والتوزيع،ص250.

[4] - المادة(161)،من نظام الخدمه المدنيه الاردني رقم(30) لسنة2007 وتعديلاته.

1- تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة فيما يتعلق بحقوق المواطن والموظف .

2- فتح قنوات الاتصال بين الموظفين وجمهور المواطنين من جهة ،ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.

3- الحد من الأخطاء والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف ، أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل،والسلوك الوظيفي.

4- اتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والأخطاء ويساهم في محاربة ومنع الفساد.

والتظلم هنا يكون بالنسبة للقرار التأديبي الصادر عن السلطة التأديبية الرئاسية ، أما القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية بصورة نهائية فلا يجوز التظلم منها .([1])

هذا ويعتبر التظلم الإداري حق من حقوق الموظف المعاقب ، فالقاعدة العامة للتظلم الإداري هي أنه جوازي ، أي أن لصاحب الشأن مطلق الحرية في اللجوء أو عدم اللجوء إليه ، فله من حيث المبدأ أن يتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعواه تجنباً لمشقة التقاضي و طول مدته ، وله أن يرفع دعواه مباشرة للقضاء دونما التظلم، وله التقدم بالتظلم الإداري و اللجوء إلى القضاء بذات الوقت .([2])

[1] – الفقرة(د) من المادة رقم(150) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.
2 – د.كنعان ، نواف ، النظام التأديبي في الوظيفه العامة ، ص296.

وقد استقرت أحكام محكمة العدل العليا على أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه ، ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء .([1])

واستقرت أحكامها أيضاً على عدم قبول الطعن بقرارات التوكيد ، لأن تأكيد الإدارة على قرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن لدى القضاء الإداري طالما أنه لم يحدث مركزاً قانونياً أو يعدل في المركز القانوني القائم.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة بالقول : " .... لقد استقر الفقه و القضاء على عدم قبول الطعن بقرارات التوكيد لأن تأكيد الإدارة قرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن ، لأنه ليس فيه إحداث أو تعديل في المركز القانوني للطاعن ، وعليه لما كان القرار التوكيدي لم يصدر بناءً على تحقيق جديد في أمور استجدت بعد صدور القرار السابق ، ولم يتناول تغيراً أو تعديلاً فيه فيكون غير قابل للطعن فيه بدعوى الإلغاء ، إذ أن تكرار التظلمات و الاعتراضات على القرار الأول لا يبقي باب الطعن مفتوحاً ...." ([2])

ويشترط المشرع قبل تقديم الموظف بتظلمه رسمياً ، أن يبحثه مع رئيسه المباشر ، وأن يتحرى الدقة من أحقيته بهذا التظلم فيتعين عليه الإطلاع على القوانين و الأنظمة قبل تقديمه بالتظلم حيث نصت المادة (162/أ) من نظام الخدمة المدنية الحالي على : " لا يجوز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد

---

1 – حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 93/67، الصادر بتاريخ 1993/6/16، المبادىء القانونيه لمحكمة العدل العليا، المنشورة في مجلة نقابة المحامين، منذ بداية سنة1993 وحتى نهاية سنة1997، القسم الاول،ص63، كذلك حكمها بالقضية رقم 83/185، مجلة نقابة المحامين، لسنة1984، ص1515.

2 – حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 97/61، الصادر بتاريخ1997/6/29، مجلة نقابة المحامين، لسنة1997، ص4393.

مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر ، وعلى الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والاطلاع على الأنظمة و التعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم ".([1])

كما ويتم تقديم التظلم مكتوباً خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ صدور القرار التأديبي للدائرة – أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة خاضعة لأحكام هذا النظام – وعليها البت بالتظلم خلال مدة لا تزيد على الثلاثين يوماً من تاريخ تقدم التظلم ، كما ويجوز تقديم التظلم لرئيس ديوان الخدمة المدنية في الحالات التالية:

1- إذا توافر للموظف اسباب تجعله يعتقد أن تقديم طلب التظلم او الشكوى الى المؤسسة التي يعمل بها من شأنه أن يعرضه للتعسف أو سوء المعاملة .

2- إذا لم تتم الإجابة على التظلم خلال 30 يوم من تاريخ تقديمه .([2])

وفي هذا المقام تجدر الإشارة إلى أن التظلم الإداري يعد إحدى وسائل الرقابة على قرارات الإدارة لضمان صدورها صحيحة شكلاً و موضوعاً ، ويعطي الإدارة فرصة مراجعة قراراتها إذا كانت معيبة قبل حدوث النزاع القضائي .([3])

وبإستعراض المادة(162/ب) من نظام الخدمة المدنية والتي تناولت الحالات التي يحق فيها للموظف التقدم بتظلم رسمي ، يتبن لنا من خلال صياغة نص هذه الفقرة أن هذه الحالات لم ترد على سبيل الحصر، وأنما وردت على سبيل التمثيل، الأمر الذي من شأنه تحقيق الشعور بالطمأنينة للموظف العام ، وأن هذه الطمأنينة غير مقتصرة

---

[1] – المادة رقم (162/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[2] – المادة رقم (165/أ،ب) من من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

[3] – الاحمد ،بهاء احمد سليم، ضمانات المحاكمه التأديبية العادلة، رسالة ماجستير ، ص115 .

على الأمور المتعلقة بشؤون الموظف والقرارات المتخذة بحقه،وأنما تتسع لتشمل التصرفات،والمخالفات التي من شأنها الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة.

المطلب الثاني

الطعن القضائي

إن حق الموظف باللجوء إلى القضاء كفله المشرع الدستوري ، و المشرع العادي ، ويعتبر ضمانة أساسية و هامة في مواجهة السلطة التأديبية ، وبالتالي إذا لم يجد التظلم الإداري نفعاً مع الموظف الذي تم توقيع العقوبة بحقه ، أن يلجأ إلى القضاء الإداري ، باعتباره الملاذ الأخير ، إذا ما أراد إلغاء العقوبة الموقعة بحقه و التخلص من آثارها([1]).

واستناداً على ذلك فقد نص المشرع في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 على حق الموظف العام الذي تم توقيع العقوبة التأديبية عليه من قبل السلطات التأديبية – الرئاسيه ام مجالس التأديب – أن يطعن بهذا القرار أمام محكمة العدل العليا إلغاءً وتعويضاً ، باعتبارها محكمة القضاء الإداري الوحيدة في المملكة ، وسواءً رفعت اليها بصفة أصلية او تبعية.([2])

أولاً : دعوى الإلغاء :

يُعد القرار التأديبي قراراً ادارياً يجب أن تكتمل فيه الشروط والاحكام المتعلقه بالقرارات الإدارية بشكل عام ، ولا تختلف بالتالي الرقابة القضائية على القرارات

[1] – د.حتامله، سليم سلامه، طعون الموظفين، المرجع السابق، ص120.

[2] – د.كنعان، نواف، القانون الإداري ،الكتاب الثاني ، المرجع السابق ، ص212.

التأديبية الصادرة عن السلطة التأديبية عن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية بشكل عام .([1])

وتقتضي دراسة دعوى الإلغاء بحث الأمور التالية :

1- القرارات التي يجوز الطعن بها : حددت المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 ، القرارات التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء ، حيث أجاز هذا القانون لذوي المصلحة أن يطعنوا أمام محكمة العدل العليا بالقرارات النهائية الصادرة من قبل السلطات التأديبية.

وقد اشترط قانون المحكمة في القرار الذي يقبل الطعن فيه بالإلغاء بأن يكون نهائياً و المقصود بنهائية القرار أن يصدر من سلطة إدارية مختصة بإصداره دون حاجة إلى تصديقه أو اعتماده من سلطة إدارية أعلى ، فإذا لم يكن القرار الصادر بتوقيع العقوبة نهائياً كالتوصية أو التنسيب بتوقيع العقوبة ، فلا يعتبر قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن فيه بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا .

2- صاحب الحق بالطعن : اشترطت المادة (19) من قانون محكمة العدل العليا بأن يقدم الطعن من ذوي المصلحة ، و مما لا شك فيه أن الموظف الذي تم توقيع عقوبة تأديبية بحقه صاحب مصلحة مادية و معنوية مباشرة في رفع دعوى الإلغاء للتخلص من هذه العقوبة وأثارها ، و تعتبر المصلحة مناط دعوى الإلغاء وأساس قبولها ، ويتعين استمرار قيامها لحين الفصل في الدعوى نهائياً ، ويجب أن تكون المصلحة شخصية و مباشرة .

[1] – د.العجارمه، نوفان، العقيل ، سلطة تأديب الموظف العام ، المرجع السابق ،ص443.

3- ميعاد الطعن : لكي تقبل دعوى الإلغاء من ذوي المصلحة ، يتوجب عليهم أن يرفعوا دعواهم خلال المدة المقررة قانوناً ، وهي(60) يوم من تاريخ تبليغهم القرار المشكو منه أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي المصلحة بتلك الطريقة .

وفي حال تظلم الموظف إدارياً بالقرار المشكو منه فأن مدة الستين يوماً تبدأ بعد أنقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي لطلب الطعن الإداري ، سواء أجابت السلطة الرئاسية على هذا الطعن أم لم تجب ، لأنه يعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة التأديبية الرئاسية اتخاذ القرار، امتناعها عن اتخاذه بعد أنقضاء مدة الثلاثين يوم .([1])

4- أسباب الطعن : حددت المادة (10) ن قانون محكمة العدل العليا الأسباب التي يمكن أن يستند إليها الطاعن في دعواه و التي تتمثل فيما يلي :

أ- عيب عدم الاختصاص .

ب- عيب مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

جـ - عيب الشكل و الإجراءات .

د- عيب إساءة استعمال السلطة.

ثانياً : دعوى التعويض :

---

[1] - المواد (11 ، 12 /أ ، 12/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة1992.

يستطيع الموظف الذي لحق به ضرر نتيجة توقيع الجزاء التأديبي بحقه أن يرفع دعوى التعويض للمطالبة بجبر الضرر الذي أصابه ، و قد أجازت المادة (9 / ب) من قانون محكمة العدل العليا رفع دعوى تعويض إلى محكمة العدل بصفة أصلية أو تبعية لدعوى الإلغاء.

ومن خلال استقراء أحكام محكمة العدل العليا بخصوص قضاء التعويض نجد ما يلي :

أولاً : لا بد من توافر أركان المسؤولية التقصيرية لكي تحكم المحكمة بالتعويض عن الضرر ، وتطبيقاً لذلك قضت في أحد أحكامها : "..... أن قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسييرها للمرافق العامة هو وقوع الخطأ و الضرر و العلاقة السببية بين الخطأ و الضرر ، ...." ([1])

ثانياً : أن مخالفة الشكل و الإجراءات أو قواعد الاختصاص لا ترق سبباً للحكم بالتعويض عن الأضرار التي أصابت الطاعن نتيجة لتنفيذ هذا القرار قبل إلغاءه .

إلا إذا كان العيب جسيماً بحيث يؤثر في جوهر القرار و موضوعه ، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بالقول " ..... ذهبت محكمة العدل العليا بقضائها استهداء بما استقر عليه الفقه الإداري وجرت عليه المحاكم الإدارية إلى أنه ليس من المحتم أن تكون مخالفة الشكل أو الاختصاص في القرارات الإدارية السبب الذي يكفي لإلغاء القرار بدعوى الإلغاء مصدر مسؤولية وسبب للحكم

---

[1] – حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 97/30، الصادر بتاريخ27 /1997/5، مجلة نقابة المحامين، العدد الحادي عشر،لسنة 1997، ص4211-4216 .

بالتعويض عن الأضرار التي تحيق يمن شملهم تنفيذه قبل إلغاءه في دعوى الإلغاء ، ...."([1])

ثالثاً : أما بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة بمخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة ، فأن المحكمة تحكم بالتعويض إذا تم إلغاء القرار الإداري لهذه الأسباب. ([2])

ويستطيع الموظف العام الذي تم توقيع الجزاء التأديبي بحقه أن يرفع دعوى التعويض في أي وقت ، طالما لم تمضي المده الزمنيه التي تمنع سماع الدعوى أي سقوط الحق بالتقادم استناداً للأصول العامة ([3]).

ونخلص بعد استعراض الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي- التظلم الإداري والطعن القضائي- إلى ما يلي:

1-التظلم الإداري الجوازي، ولا يعتبر شرط متطلب للشروع في دعوى الإلغاء.

2-لم يضع المشرع الأردني إجراءات محدده لممارسة الطعن الإداري، ويبقى للموظف الحق بتقديم طعنه الإداري، وفقاً للإجراءات الإدارية.

3-أن الأهداف المرجوة من التظلم،وعدم جواز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر ،والحالات التي يحق فيها التقدم بالتظلم، وشفافية وتوثيق إجراءات التظلم ، وإمكأنية تقديم الطلب إلى ديوأن الخدمة المدنية ، يحقق جزءً من كفاية هذه الضمانات ، ويكمل تحقيق الجزء الثاني من هذه الضمانات الطعن القضائي – وأن كان يخلو من محاكم تأديبية حتى الأن

---

[1] – حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 94/37 ، الصادر بتاريخ 1994/4/30، مجلة نقابة المحامين، لسنة1994، وحكمها بالقضية رقم 96/23 ، الصادر بتاريخ 1996/7/20 ، مجلة النقابه، العدد الحادي عشر، 1997 ، ص4196..

[2] – حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 94/146، الصادر بتاريخ1994/6/29، مجلة نقابة المحامين، العدد الاول،لسنة1995، ص106..

[3] – د.العجارمه، نوفان العقيل، سلطة تاديب الموظف العام، المرجع السابق،ص455.

نتطلع إلى استحداثها- والمتمثل بمحكمة العدل العليا ، وأن كانت محكمة أول وآخر درجه والتي تتعدد أوجه إلغاء القرارات الإدارية أمامها، وصلاحيتها بأن تحكم بالتعويض عن الأضرار المادية،أو المعنوية التي قد تصيب الموظف جراء إيقاع العقوبة عليه ، متطلعين إلى قضاء إداري على درجتين .

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة البحث في ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الاردني حيث يرى الباحث أن الإشكال يثور في حال تحديد الوضع القانوني للموظف العام ، وما الشروط الواجب توافرها لاعتبار شخص ما موظفاً عاما ، وما طبيعة العلاقة بينه وبين الدولة ، وتبيان الواجبات الوظيفية الملقاة على كاهله ، كما يثور الإشكال عند تحديد الأعمال التي تعد خرقاً للواجب الوظيفي ، وما العقوبات التي يمكن إيقاعها على الموظف المخالف ، الأمر الذي يدفع الى البحث في سلطات التأديب وصلاحياتها في إيقاع هذه العقوبات التأديبية والتي ذهب المشرع الاردني الى تحديدها حصراً على خلاف المخالفات التأديبية، والتي يبدو أنه من الصعوبة بمكان إيجاد نصوص يمكن إجمال هذه المخالفات في متنها .

وكان ذلك من خلال استعراض النصوص القانونية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم(30) لسنة2007 وتعديلاته،وكذلك احكام القضاء الاداري الاردني، وبيان نهجه فيما يتعلق بالضمانات التأديبية للموظف العام،والتي تم تناولها بنوع من التحليل والمقارنة التي تبين مدى فاعليتها،وكفايتها في حماية حق الموظف العام المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية في الدفاع عن نفسه، وتقديم دفوعه في مواجهة الادارة ومنعها من التعسف في اتهام الموظف.

وقد سعى الباحث لبيان القصور القانوني والثغرات القانونيه التي قد تستغلها الادارة في معاقبة الموظف المرتكب لمخالفة تأديبية واسنادها بأحكام القضاء الاداري التي تمثل التطبيق الفعلي لهذه النصوص ومدى موافقة القضاء الاداري للمشرع،ونقاط الاختلاف التي من خلال استعراضها توضح الامور واللبس لبعض النصوص وهي الخطوة الاولى لادارة هذه الثغرات وبالتالي التمني على المشرع العمل على تلافيها.

النتائج

بعد أن فرغ الباحث من دراسة ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني ، خلص الى النتائج التاليه :

1- تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام عند إخلاله بواجبات الوظيفة السلبية منها والايجابية .

2- إن العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية ، ويقع على عاتق الموظف العام مجموعة من الالتزامات سواء الايجابية منها ام السلبية كما يتمتع بالعديد من الحقوق .

3- أن الجزاء التأديبي الذي توقعه السلطة التأديبية ليس غاية بل وسيلة تهدف بشكل عام الى ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد .

4- لا تخضع المخالفات التأديبية في التشريع الاردني لمبدأ (لا جريمة الا بنص) ،وتخضع العقوبات التأديبية في التشريع الاردني لمبدأ (لا عقوبة الا بنص).

5- السلطات التأديبية التي تملك حق توقيع العقوبة على الموظف العام في النظام القانوني الأردني هي : السلطات الرئاسية ومجالس التأديب كل في حدود اختصاصهما، وينبغي توافر ركني المخالفة التأديبية المادي والمعنوي لقيام مسؤولية الموظف التأديبية فلا يكفي توافر الركن المادي .

6- لم يستبعد المشرع الأردني العقوبات المالية من نطاق العقوبات التأديبية.

7- أحاط المشرع الأردني الموظف المخالف بالعديد من الضمانات التأديبية: كالتحقيق، والاستجواب ، والإطلاع على ملف الشكوى ، وحقه بتوكيل محام .... .

8- تخضع السلطة التأديبية لعدد من المبادئ التي تقابل سلطاتها الواسعة في تكييف الجرائم التأديبية وتتمثل هذه المبادئ بمبدأ المشروعية ، ومبدأ

9- الملائمة ، ومبدأ وحدة الجزاء التأديبي .

10- اشتراط المشرع إعلام الموظف المخالف بالتهم المنسوبة اليه في كافة مراحل المحاكمة بعد أن كانت مقتصرة على مرحلة ما بعد الإحالة الى المجلس التأديبي .

11- اشتراط تسبيب القرار الصادر بالعقوبة ، بغض النظر عن السلطة التأديبية الصادره عنها .

12- تخضع القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية كغيرها من القرارات الإدارية – باعتبارها قرار إداري – لرقابة القضاء الإداري.

13- عدم كفاية الضمانة القضائية وذلك لوجود قضاء اداري على درجة واحدة في الأردن وأحكامها قطعية لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة أو الطعن القضائي.

التوصيات

مما خلصت اليه الدراسة من نتائج يوصي الباحث بالنقاط الآتية :

1- نتمنى على المشرع الاردني أن ينظم المسائل الخاصة بالوظيفة العامة في المملكة بوضع قانون متكامل يتضمن أحكاماً تفصيلية بخصوص التأديب.

2- أن يتضمن هذا القانون النص على سلطات المحقق الإداري ، حيث لم يتعرض نظام الخدمة المدنية الحالي لمثل هذا الأمر.

3- أن يشمل هذا القانون كافة الإجراءات الخاصة بالمساءلة التأديبية، من حيث التحقيق والاتهام ، والإحالة ، وإجراءات المحاكمة والطعن بالقرار الصادر بالعقوبة .

4- أن يتم استحداث وتشكيل قضاء تأديبي خاص بنظر طعون الوظيفة العامة، وبهذا لا يحرم الموظف من مبدأ تعدد درجات التقاضي .

5- توفير كافة الضمانات المتعارف عليها قانوناً لدى هذه السلطات ، ومراعاة توافر عناصر قضائية لدى تشكيل المجالس التأديبية.

6- إعادة النظر بقانون محكمة العدل العليا من خلال استبداله بتسمية أخرى "قانون القضاء الإداري" يستحدث من خلاله قضاء إداري على درجتين،بالإضافة إلى استحداث قانون أصول المحاكمات الإداري.

ومما لا شك فيه أن قيام تشريع خاص يتضمن العناصر المشار إليها أعلاه من شأنه أن يضفي الطمأنينة على القائمين على الوظيفة العامة والتي تخص قطاعا واسعا من أفراد المجتمع ، وبالتالي حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

تمت بحمد الله

قائمة المراجع

اولاً :الكتب العلمية(حسب الترتيب الابجدي):

1. شيحا ، ابراهيم عبد العزيز ، (1994م)، القانون الإداري ، بيروت ، الدار الجامعية .

2. سرور ، احمد فتحي ، (2001) ،الحماية الدستورية للحقوق والحريات ،دار الشروق.

3. عبدالعال، احمد ثروت ، (1965)، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لاعضاء هيئة التدريس بالجامعات ، اسيوط ، دار النشر والتوزيع.

4. شرف الدين،احمد عبدالرحمن،(1983)،النظام القانوني للموظف العام،دار النهضة العربية، القاهرة،ط1.

5.رسلان،انور احمد،(1997)، وسيط القانون الاداري والوظيفة العامة،دار النهضة العربية، القاهرة.

6.القبيلات ، حمدي سليمان ، (2003م) ، أنقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب ، عمان ، دار وائل للنشر والتوزيع ، ط1.

7.القبيلات ، حمدي سليمان ، (2010)، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، (القرارات الإدارية – العقود الإدارية – الاموال العامة–الوظيفة العامة) ، دار وائل للنشر ، عمان ، الاردن ، ط1 .

8. الزعبي ، خالد سمارة ، (1992)، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية ، عمان مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط2.

9. اسماعيل ، خميس السيد، (1994)، موسوعة القضاء الإداري ، دار الطباعة الحديثة، القاهرة ،ط1 .

10. بطيخ ، رمضان محمد ، (1999) ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

11. العنزي، سعد نواف، (2007)، الضمانات الاجرائية في التأديب ، دار المطبوعات الجامعية.

12. الشتيوي،سعد،(2008)،المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعه الجديده،الأزاربطه،الاسكندريه، مصر.

13. حتامله، سليم سلامه، (2004)، القضاء الإداري(طعون الموظفين) ، جرش ، دار اوغاريت للنشر.

14. الطماوي ، سليمان محمد ، (1985) ، الوجيز في القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة.

15. الطماوي ، سليمان محمد ، (1987) ،القضاء الإداري ، الكتاب الثالث (قضاء التأديب) ،دار الفكر العربي ، القاهرة .

16. الطبطبائي ، عادل ،(1998) ، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي ، مطبوعات جامعة الكويت ، ط3.

17. عبدالعظيم،عبدالسلام،(2004)،تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة،ط2.

18. خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم ، (2003) ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، منشاة المعارف ، الاسكندرية ط1.

19. خليفة ، عبدالعزيز عبد المنعم ، (2003) ، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية.

20. عبد الله، عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري – دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، الإسكندرية ، منشأة المعارف .

21. حسن ، عبدالفتاح ، (1964) ، التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1.

22. عبد البر ، عبدالفتاح عبدالحليم ، (1979) ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، – دراسة مقارنة – ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

23. البنداري ، عبدالوهاب ، (1970 – 1971) ، العقوبات التأديبية للمدنيين العاملين بالدولة والقطاع الخاص ، المطبعة العالمية ، القاهرة .

24. البنداري،عبدالوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع الخاص وذوي الكادرات الخاصة،دار الفكر العربي،القاهرة.

25. الصاوي ، علاء محمد ، (2001) ، حق المتهم في محاكمة عادلة ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

26. محارب،علي جمعه،(2004)، التأديب الإداري في الوظيفه العامه، عمان، دار الثقافه للنشر والتوزيع، ط1 .

27. شطناوي ، علي خطار ، (1998) ، دراسات في الوظيفة العامة ، منشورات الجامعة الاردنية ، عمان ، الاردن .

28. شطناوي ، علي خطار ، (2003) ، الوجيز في القانون الإداري ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ط1 .

29. شطناوي، علي خطار، مبادىء القانون الإداري الاردني، الكتاب الثالث،الوظيفه العامه.

30. مصطفى،علي،(1981)،الوظيفة العامة في النظام الاسلامي وفي النظم الحديثة،مطبعة السعادة،القاهرة،ط1.

31. حبيش ، فوزي ،(1982)، الموظف العام حقوقه وواجباته،بيروت،منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

32. السعيد ، كامل ، (2002) ، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات الاردني ، دار النشر للثقافة والتوزيع ، عمان .

33. الحلو، ماجد راغب،(1996)، القانون الإداري، الاسكندرية ، دار المطبوعات الجامعيه.

34. ياقوت ، ماجد محمد ، (2002) ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية .

35. عبدالهادي ، ماهر ،(1986)، الشرعية الاجرائية في التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة .

36. علي ، محمد ابراهيم الدسوقي ، (2001) ، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

37. الملط ، محمد جودت ، (1967) ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة.

38. الملط،محمد جودت،(1994)، المسؤولية التأديبية للموظف العام،قضاء التأديب.

39. الملط،محمد جودت(1970)،الموظف العام وممارسة الحرية،بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، العدد الثاني.

40. عبدالعال ، محمد حسنين ، فكرة السبب في القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

41. عبداللطيف ، محمد ، (1996) ، تسبيب القرار التأديبي ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

42. ابو العينين ، محمد ماهر ، (2002) ، دعوى الالغاء وفقا لاحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن الحادي والعشرين ، ط5.

43. العبادي،محمد وليد،(2004)،القضاء الاداري،دراسة قضائيه تحليلية مقارنة،جامعة آل البيت،دار المسار للنشر والتوزيع، الاردن.

44. عثمان،محمد مختار،(1973)،الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراة، القاهرة.

45. الزعبي،مخلد ابراهيم،(2007)،جريمة استثمار الوظيفه في القانون الاردني والتشريعات المقارنة،عمان،دار الثقافه للنشر والتوزيع،ط1.

46. عفيفي ، مصطفى ، (1996) ، فلسفة العقوبات التأديبية واهدافها ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس .

47. العتوم ، منصور إبراهيم ، (1984) ، المسؤولية التأديبية للموظف العام – دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا ، عمان ، مطبعة الشرق ومكتبتها، ط1.

48. كنعان ، نواف ، (2002) ، القانون الإداري ،الكتاب الاول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ، عمان ، ط1.

49. كنعان ، نواف ،(2005)، القانون الإداري – الكتاب الثاني ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1.

50. كنعان ، نواف،(2008)،النظام التأديبي في الوظيفه العامه، عمان، اثراء للنشر والتوزيع، ط1.

51. كنعان ، نواف ، (2009)، القضاء الإداري ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1.

52. العجارمه ، نوفان العقيل ،(2007) سلطة تأديب الموظف العام – دراسة مقارنه– عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1.

ثانياً : رسائل الماجستير

1- الاحمد، بهاء احمد سليم،(2010)، ضمانات المحاكمه التأديبية العادله – دراسة مقارنه –(رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة عمان الاهليه، الاردن.

2- عياش ،امجد جهاد نافع، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ،دراسة مقارنه،رسالة ماجستير منشورة، رابط الموقع، www.najah.edu/ar

3- السهلي ، محمد مشبب ، (2006)، المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، جامعة عمان العربية ، عمأن .

4- حتامله، سليم سلامه،(1994)،طعون الموظفين أمام القضاء الإداري الأردني واللبناني–دراسة مقارنة– كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية، بيروت، لبنان.

ثالثاً : نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

رابعاً: قانون محكمة العدل العليا الاردنيه رقم(12) لسنة .1992.

خامساً : الأبحاث :

1- الغويري ،أحمد عودة ، ضمانات التأديب الرئاسية في ظل نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لسنة 1988 (دراسة مقارنة) مجلة مؤتة للبحوث و الدراسات المجلد العاشر ، العدد الأول ، آذار ، 1995 .

2- الصرايرة ،مصلح ، السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن ، مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، مجلد 15 ، العددأن (1،2) سنة 2000.

3- حتامله ، سليم سلامه، الإجراءات والضمانات القانونية لتأديب الموظف العام طبقاً لنظام الخدمه المدنيه الاردني رقم (55) لسنة 2002 المعدل.

4- حتامله ، سليم سلامه ، ضمانات التحقيق ووسائل الاثبات في الدعوى التأديبية في نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (109) لسنة (2002) ، مجلة الحقوق ، البحرين ،المجلد الرابع ، العدد الثاني ، يوليو (2007).

5- ابراهيم ، السيد محمد ، بحث بعنوان "حدود الرقابة الإدارية على صحة السبب في القرار الإداري" ،مجلة العلوم الإدارية ، السنة الرابعة، العدد اثاني ، كانون اول (1965).

6- الحسيني ، سامي ،ضمانات الدفاع ، مجلة الحقوق والشريعة ، صادرة عن جامعة الكويت، السنة الثانية ،العدد الاول ، (1978).